Ähnlichkeiten der Stadtverordnetenversammlung in Altpreußen mit einer Volksvertretung, insbesondere mit dem preußischen Abgeordnetenhause

---

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde der juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Herbert Peucker
Referendar

Breslau
Druck von Wilh. Gottl. Korn
1911

Ähnlichkeiten
der Stadtverordnetenversammlung in Altpreußen mit einer Volksvertretung,
insbesondere mit dem
preußischen Abgeordnetenhause

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde der juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Herbert Peucker
Referendar

Breslau
Druck von Wilh. Gottl. Korn
1911

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau

Referent: Professor Dr. Brie.
Correferent: Professor Dr. Gretener.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorffs-Kohlers Enzyklopädie II, 1904.
Arndt, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat 1907.
v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung 1906, 2 Bde.
Bluntschli, Lehre vom modernen Staat 1875
Boeck, Städteordnung vom 30. Mai 1853.
Bornhak, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie 1888, 3 Bde.
Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1896.
Bornhak, Grundriß des Verwaltungsrechts 1909.
Dahlmann, Politik 1847, Leipzig.
Ersch u. Gruber, Allgemeine Enzyklopädie Sect. III, 5, 6.
Evert, Die Dreiklassenwahl in den preußischen Stadt- und Landgemeinden. Berlin 1901.
Frank, Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 1903.
Gerber, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts 1880.
v. Gerlach, Das Parlament [Sammlung: Die Gesellschaft, Bd. 17.]
Gerstmeyer, Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. V. 1853. 1901.
Gierke, Geschichte der deutschen Genossenschaft 1868.
Gierke, Das Wesen der menschlichen Verbände 1902.
Grais, Hue de Kommunalverbände 1905.
Gordan, Unser Städterecht in „Gesetz und Recht“ 1909, S. 213.
Haenel, Deutsches Staatsrecht I 1892.
Halbey, Das Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrecht der sieben östlichen Provinzen Preußens 1896.
Hatschek, Allgemeines Staatsrecht 1909, 3 Bde.
Hatschek, Englisches Staatsrecht 1906.
Jebens, Die Stadtverordneten 1899.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1905.
Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte 1892.

Illing-Kautz, Handbuch für den preußischen Verwaltungsbeamten 1907. III.
Kappelmann, Verfassung und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte nach der Städteordnung vom 30. V. 53. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 117, S. 1 ff.
Klüber, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten 1840.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches 1901.
Laband, Das Budgetrecht 1871.
Ledermann, Die Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. V. 53. 1902.
Leidig, Preußisches Stadtrecht 1891.
Loening, Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1884.
Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und der kostitutionellen Monarchie des Deutschen Reiches 1901.
Meyer, Georg Das parlamentarische Wahlrecht 1901.
Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1891.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1905.
v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik 1860.
v. Möller, Preußisches Stadtrecht 1864.
Moser, Von der teutschen Reichsstände Landen 1769.
Mill, John Stuart, Betrachtungen über repräsentative Regierungen (übers. v. Ed. Wessel) 1873.
Nake, Das rechtliche Verhältnis des Volkes zu seiner Vertretung
Oertel, Die Städteordnung v. 30. V. 1853. 1883.
Poensgen, Das Wahlrecht 1909.
Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen 1902.
Preuß, Staat und Stadt, aus Vorträgen der Gehestiftung zu Dresden. 1. Bd. 1909.
Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung. Leipzig 1893.
v. Rönne-Simon, Die Gemeindeverfassung des preußischen Staates 1843.
v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie I, 1899. II, 1906.
Rosenberg, Über den Staatsbegriff. Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft. 65. Jahrg. S. 1.
Seydel, Bayrisches Staatsrecht I, 1884. II, 1885.
Schneider, Der Wahlzensus in rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Betrachtung. Archiv f. öffentl. Recht 26, 193.
Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen 1897.
Schulze, H., Das preußische Staatsrecht 1888.
Schultzenstein, Partei, Parteifähigkeit, Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren. Verwaltungsarchiv, 12. Jahrg. 1904. S. 112 ff.
Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht 1906.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen 1884.

Treitschke, Politik, 2 Bände 1897.
Wendt, Die Steinsche Städteordnung in Breslau 1909. 2 Bde.
Zöpffl, Grundsätze des Staatsrechts II, 1856.

„Der Stadtverordnete.“ Jahrg. 1—5.

Sten. Bericht der Kommission der I. Kammer z. Prüfung d. Entw. einer Gem.-Ord. Nr. 364 d. Drucks.
Sten. Bericht über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses 1879/80.

Abkürzungen:

A. H.	=	Abgeordnetenhaus.
G. O. z. A. H.	=	Geschäftsordnung zum Abgeordnetenhause v. 16. V. 1876.
Br. G. O.	=	„ der Stadtverordnetenversammlung zu Breslau.
Berl. G. O.	=	Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung in Berlin.
E. St. G.	=	Einkommensteuergesetz v. 24. Juni 1891 / 19. Juni 1906.
K. A. G.	=	Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.
L. V. G.	=	Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883.
M. Bl.	=	Ministerialblatt für die innere Verwaltung.
M. R.	=	Ministerialreskript.
O. V. G.	=	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
St. O.	=	Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853.
Regl.	=	Reglement über die Ausführung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten in der Fassung vom 20. Oktober 1906.
V.	=	Verordnung vom 30. Mai 1849 über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer.
Z. G.	=	Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. August 1883.

Inhaltsübersicht.

2. Kapitel.

3. Kapitel.

2. Teil: Ähnlichkeiten der Stadtverordnetenversammlung mit dem preußischen Abgeordnetenhause.

4. Kapitel.

Erster Teil.

Ähnlichkeiten der Stadtverordnetenversammlung mit einer Volksvertretung.

Erstes Kapitel:

Ähnlichkeiten in dem Wesen und der rechtlichen Natur der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung.

1. Ähnlichkeiten im Wesen.

§ 1. 1. Der Begriff Volksvertretung.

Wenn man heute von Volksvertretung spricht, so wird man dabei gewöhnlich nicht an die im späteren Mittelalter und in der Folgezeit die landesfürstliche Gewalt beschränkenden Ständeversammlungen denken, an denen nur gewisse bevorzugte Stände (z. B. waren Bauern regelmäßig ausgeschlossen) teilnehmen durften, und welche außerdem nur ihre eigenen Interessen wahrnahmen. Aber selbst, wenn man den Begriff Volksvertretung weiter faßt und die Ständeversammlung darunter subsumiert, so wird man sie doch für die vorliegende Betrachtung ausschalten, weil die Stadtverordnetenversammlung, wie sie im Jahre 1808 durch die Steinsche Städteordnung für Altpreußen — d. h. die damals zu Preußen gehörigen Landesteile, im wesentlichen die heute sogenannten sechs östlichen Provinzen — geschaffen wurde, sehr wenig Ähnlichkeiten mit der alten Ständeversammlung aufweist. Vielmehr entspricht die Stadtverordnetenversammlung dem modernen repräsentativen Typ der Volksvertretung, wie er heute in fast allen Verfassungsstaaten besteht.

2. Ähnlichkeiten bezüglich der Hauptmerkmale des Wesens der Stadtverordnetenversammlung und der Volksvertretung.

a) Die repräsentative Idee.

§ 2. α. Die repräsentative Idee in der geschichtlichen Entwickelung der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung bis zur Gegenwart.

Das Wesen dieser Volksvertretung bezeichnet eine Reihe von Merkmalen, die, wie wir sehen werden, sich auch bei der Stadtverordnetenversammlung nachweisen lassen. Aus diesen gemeinsamen Wesensmerkmalen heben sich nun zwei als besonders markant hervor. Wo sie bei einer Volksvertretung fehlen, kann man von einer solchen in dem hier gemeinten Sinne überhaupt nicht mehr sprechen. Daher ist der Umstand, daß gerade diese Merkmale auch der Stadtverordnetenversammlung eigentümlich sind, schon vor allem anderen ein Beweis für die Ähnlichkeit zwischen Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung.

Diese beiden Momente sind die Durchführung der repräsentativen Idee, d. h. des Gedankens der Vertretung des ganzen Volkes bezw. der ganzen Bürgerschaft durch ein Organ in der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung, und außerdem der gesetzlich geregelte Einfluß auf öffentliche Angelegenheiten.

Was zunächst die repräsentative Idee anlangt, so hat man sie als so charakteristisch für den modernen Typ der Vorksvertretung angesehen, daß man nach ihr das ganze System benannte, auf dem jene Volksvertretung beruht: nämlich das repräsentative System.

Wenn nun auch die Volksvertretung in dem hier gemeinten engeren Sinne ebenso wie die Stadtverordnetenversammlung erst eine Errungenschaft der Neuzeit sind, so findet sich die repräsentative Idee, auf der beide beruhen, doch auch schon bei den Vorläufern der heutigen Vertretungskörper in Staat und Gemeinde, wenn sie auch bei ihnen lange nicht bis in alle Konsequenzen durchgeführt ist.

Besonders frühzeitig hat sich der repräsentative Gedanke in England entwickelt. Wie Hatschek[1]) nachgewiesen

---

[1]) Vergl. über das folg.: Engl. St. R. I. S. 232 ff. Allgem. St. R. I. S. 67 ff.

hat, war die repräsentative Idee in den englischen Grafschaftsgerichten und Grafschaften um die Mitte des 13. Jahrhunderts voll entwickelt. Es bestand hier schon damals die allgemeine Anschauung, daß das Grafschaftsgericht die gesamte Grafschaftsbevölkerung repräsentiere, und diese Anschauung wurde benutzt, um die Steuerbewilligung seitens der ganzen freien Bevölkerung, deren der König von jeher bedurfte, durch bloße Zustimmung der einzelnen Grafschaftsversammlungen oder Grafschaftsgerichte zu erwirken. Später ersparte man sich die Steuerbewilligung der einzelnen Grafschaften, indem man das ganze Reich als die große Grafschaft, Communitas communitatum, das Parlament als das große Grafschaftsgericht ansah. Im Laufe der Zeit bürgerte sich der repräsentative Gedanke immer mehr ein, so daß schon Thomas Smith in seinem Werke: De Republica Anglorum 1583 sagen konnte, daß jeder Engländer im Parlament als anwesend gedacht werde.

Diese repräsentative Idee fand auch in Frankreich Eingang, wo sie vor allem durch Montesquiu (Espirt des lois XI. 6. Kap.) und de Lolme (Constitution de L'Angeleterre) theoretisch begründet wurde. Besonders in der Revolutionszeit sah man die Durchführung dieser Idee als notwendige Voraussetzung eines Verfassungsstaates an. Praktisch kam sie hier zum ersten Male dadurch zum Ausdruck, das die Abgeordneten zur Konstituante von der Bindung an die chaiers d. h. Hefte, in welchen die Instruktionen der Wähler enthalten waren, befreit wurden. Das Gesetz vom 22. Dezember 1789 verbietet dann ausdrücklich das imperative Mandat und die Instruktion der Abgeordneten. Die juristische Formel, welche dieses Gesetz, besonders aber das Verfassungsgesetz vom 3. September 1791 für die repräsentative Idee aufgestellt hat (Titre III, ch. 1, sect. 3, Art. 17: „Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donnè aucun mandat") ist Bestandteil aller modernen Verfassungsgesetze geworden und hat auch für die Städteordnung als Vorbild gedient. Nur die juristische Formel.

Der repräsentative Gedanke ist auch vor der französischen Revolution, wie in England, so auch anderswärts zu finden. Auch in Deutschland. Hier hat sogar schon vor der französischen Revolution in den Verfassungsurkunden einiger kleiner Staaten die repräsentative Idee verfassungsmäßigen Ausdruck gefunden: so enthält die „Landschafts-Constitution“ in Nr. 3, 4 und 7, welche der Fürst von Schwarzburg-Rudolstadt im Jahre 1722 auf Bitten der Ritterschaft ein „Landschaffts-Collegium in Aktivität zu sezen“, damit es „das ganze Land repräsentiere“[1]), erließ, eine Anerkennung der repräsentativen Idee. Auch schon vor 1722 ist die Idee, die dem repräsentativen Prinzip zugrunde liegt, in Deutschland lebendig. So vor allem auch in der geschichtlichen Entwickelung der städtischen Gemeindeverfassung. [2]) Schon frühzeitig gab es in vielen Städten Deutschlands als Ersatz für die Gemeindeversammlung eine Vertretung der Einwohnerschaft gegenüber dem Stadtregimente, dem „kleinen Rate“, in den sogenannten Gemeindebürgermeistern“ (Halbey S. 131) auch „Gemeindeworthalter“ genannt. Sie wurden aber ebenso noch als Beauftragte der Bürgerschaft angesehen, wie anfangs „der große Rat“, welcher sich zum Teil aus jener Institution entwickelt hatte, zum Teil auch eine in den einzelnen Städten verschiedenartig gestaltete Neuschöpfung und eigenartige Neubildung in der Städteverfassung des 13., 14. und 15. Jahrhunderts war, erwachsen aus den Streitigkeiten zwischen Zünften und engerem Rat um die Beteiligung am Stadtregimente. Aberbald bildete sich der Grundsatz heraus, daß der große Rat die ganze Bürgerschaft repräsentiere und dem kleinen Rate gegenüber repräsentative Befugnisse übe, also auch öffentlich-rechtlichen Charakter trug. Im Laufe der Zeit traten die repräsentativen Befugnisse des großen Rates an Bedeutung weit zurück hinter den ihm auch eingeräumten Regierungsrechten, und als dann, wie in anderen deutschen Landesteilen, so auch in Preußen die absolute landes-

---

[1]) Moser a. a. O. S. 380—89.

[2]) Vergl. zu folg.: Leidig, St. R. S. 67, Bitter a. a. O. S. 494, Gierke a. a. O. S. 314, Halbey a. a. O. S. 131 ff., 523 ff.

herrliche Gewalt aufgerichtet wurde, welche den größten Einfluß auf die Organisation der städtischen Verfassung bekam, ging der öffentlich-rechtliche Charakter des großen Rates wieder vollständig verloren. So sieht auch das A. L. R. II, 81—178 die „Repräsentanten“, trotz dieses Namens als privatrechtliche Vertreter der Bürgerschaft an.

Erst durch die Städteordnung vom 19. November 1808, welche den Stadtgemeinden die Selbstverwaltung schenkte, wurde die Stadtverordnetenversammlung, welchen Namen jetzt die Gemeindevertretung offiziell — in einigen Städten, wie z. B. in Breslau[1]), bestand er schon vorher — für ganz Preußen erhielt, wieder zu „einem öffentlich-rechtlichen Organ erhoben“[2]).

So ergibt sich die Merkwürdigkeit, daß nicht nur in der Bürgerschaftsvertretung die repräsentative Idee eher als in der Vertretung des Volkes, wenigstens in Deutschland, wirksam gewesen ist, sondern daß auch die Stadtverordnetenversammlung in Altpreußen „die Merkmale des ersten modernen Parlaments trug, das in Deutschland das Licht der Welt erblickte“[3]), welch letzteres erst dann natürlich erscheint, wenn man daran denkt, daß nach der Reformpolitik Steins die „Neubelebung des genossenschaftlichen Wesens“ nicht nur Endziel, sondern auch Mittel zu dem höheren Zweck sein sollte, im ganzen Staate dem „Prinzip des Herrschaftsverbandes“ gegenüber von unten nach oben das „Prinzip des Genossenschaftsverbandes“ aufzurichten[4]).

Heute findet sich dieser Satz, daß Volksvertreter an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden sind, und daß sie nach ihrer freien Überzeugung stimmen sollen, in fast allen Verfassungen konstitutioneller Staaten. (Preußen a. 83, Holland a. 82, Italien a. 41 usw. [5]). Auch die Städteordnung, welche jetzt an Stelle der vom Jahre 1808 in Altpreußen gilt, die Städteordnung vom 30. Mai 1853 für

---

[1]) vergl. Wendt a. a. O. I. S. 49.
[2]) Leidig a. a. O. S. 68.
[3]) Gierke, Intern. Wochenschr., 11. Jahrg. Heft 6, S. 1.
[4]) vergl. Preuß, Staat und Stadt S. 20/21.
[5]) vergl. Hatschek, Allgem. St. R. S. 70.

die sechs östlichen Provinzen hat in § 35 eine dementsprechende Bestimmung aufgenommen.

Die folgenrichtige Durchführung der repräsentativen Idee sowohl in der Volksvertretung wie in der Stadtverordnetenversammlung bedingt nun auch noch andere Ähnlichkeiten beider Kollegien.

§ 3. β. Ähnlichkeiten bezüglich der Folgeerscheinungen der repräsentativen Idee.

Man hält es heute für selbstverständlich, daß der Volksvertreter aus dem Volke, der Stadtverordnete aus der Bürgerschaft hervorgeht, und doch ist dies Erfordernis erst eine Folge des Verbots des imperativen Mandats. Denn da heute die Mitglieder der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung durch Instruktionen nicht gebunden werden können, so wäre dem Volke bezw. der Bürgerschaft nicht mit Vertretern gedient, die nicht demselben Staate oder nicht derselben Stadt angehören und von denen man so wenigstens grundsätzlich nicht annehmen kann, daß sie in der Lage und gewillt sind, die Interessen des Volkes bezw. der Bürgerschaft wahrzunehmen.

Auf welche Weise die Volksvertretung im einzelnen zusammengesetzt ist, ist nur eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit. Die Hauptsache bleibt, daß die Mitglieder aus der Reihe der Beherrschten hervorgehen. Oft wird dies durch Wahl geschehen. Aber im Wesen der Volksvertretung liegt das nicht, denn jene ist nur eines der anwendbaren Mittel, um Volksvertreter zu gewinnen.

Hier allerdings interessiert vor allem eine aus Wahlen hervorgegangene Volksvertretung, einmal deswegen, weil die Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung auch gegewählt werden und außerdem, weil auch das nachher zum Vergleich heranzuziehende preußische Abgeordnetenhaus eine Wahlkammer ist. Und deswegen sei es erlaubt hier noch etwas eingehender eine aus Wahlen hervorgegangene Volksvertretung mit der Stadtverordnetenversammlung bezüglich der Art und Weise ihrer Entstehung zu vergleichen.

Wenn eine solche Wahlkammer oder eine Stadtverordnetenversammlung zustande kommen soll, so müssen die Untertanen des Staates bezw. die Bürger der Stadt wählen, d. h. sie müssen aus ihrer Mitte Personen aussuchen, welche ihnen am geeignetsten erscheinen, als Mitglieder einer solchen Vertretung zu fungieren. Aber nicht jeder darf wählen, sondern nur, wer das Wahlrecht hat. Hier erhebt sich nun die Frage, ob und inwiefern das Wesen und der Zweck des Wahlrechts bei beiden Vertretungskörpern sich gleicht.

[1]) In den Anfangsstadien des modernen Parlamentarismus glaubte man, — namentlich in Frankreich — daß das Wahlrecht ein angeborenes natürliches Recht jedes einzelnen Menschen sei. Als man dann die Unhaltbarkeit der Theorie von den natürlichen angeborenen Menschenrechten, welche also früher als die erst alle Rechte gewährenden Gesetze hätten bestehen müssen, einsah, hat man auch die Auffassung vom natürlichen „Wahlrecht" fallen gelassen.

Eine andere der ersten ähnlichen Auffassung sieht in dem Wahlrecht die Gegenleistung des Staates für die Leistungen des Bürgers. Sie setzt aber voraus, daß man ein Vertragsverhältnis zwischen Staat und Bürgern anerkennt, „man läßt den einzelnen gewissermaßen mit dem Staate ein Handelsgeschäft abschließen."[2]) Aber die Theorie scheitert daran, daß der Staat kraft seiner Souveränität den einzelnen Staatsbürger zu den ihm obliegenden Leistungen, insbesondere zur Entrichtung der Steuern zwingt.

Da auch die preußischen Stadtgemeinden öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften sind, denen der Staat seine Zwangsgewalt zur Verfügung stellt zur Erzwingung gewisser Leistungen seitens der der Gebietshoheit der Gemeinden unterworfenen Personen, so wird man auch für das Gemeindewahlrecht „den Standpunkt der Leistung und Gegenleistung bei der Verleihung des Wahlrechts, d. h. also ein Individualrecht des Einzelnen gemäß seiner Steuerleistung zu wählen, nicht annehmen können".[3])

---

[1]) vergl. dazu Poensgen, Wahlr. S. 12 ff.

[2]) Poensgen a. a. O. S. 12.

[3]) Poensgen a. a. O. S. 52.

Man wird vielmehr das kommunale wie das parlamentarische Wahlrecht anzusehen haben als eine öffentliche Funktion, die dem Einzelnen im Interesse des Staates übertragen wird, und die er im Interesse des Staates auszuüben hat. Das Recht zu wählen ist wie alle Rechte „Ausfluß der staatlichen Rechtsordnung".[1][2])

Mag der Volksvertreter gewählt, mag er sonstwie aus der Reihe der Untertanen hervorgehen, immer bekleidet er eine Vertrauensstellung. Ebenso ist es beim Stadtverordneten. Auch bei ihm haftet das munus an der Person. Gerade der erwählte oder ernannte, nicht jeder beliebige andere, ist dazu ausersehen mitzuwirken, wenn es sich darum handelt den Willen des Volkes oder der Bürgerschaft zum Ausdruck zu bringen. Weil die Abgeordneten beider nicht an Aufträge und Instruktionen gebunden werden können wie die Vertreter der Landstände, kann es dem Volke bezw. der Bürgerschaft nicht gleichgültig sein, ob der Abgeordnete in Person oder ein Stellvertreter von ihm den Verhandlungen beiwohnt. Nur von ersterem dürfen sie der Regel nach erwarten, daß er ihre Rechte in entsprechender Weise wahrnehme. Die Städteordnung von 1808 hatte allerdings diese Konsequenz des repräsentativen Prinzips noch nicht gezogen, indem sie in § 71 die Wahl von Stellvertretern für Behinderungsfälle der eigentlichen Stadtverordneten zuließ. Vergl. Min. Reskr. vom 21. März 1840, Min. Bl. 1840 S. 79. Die jetzt geltende Städteordnung kennt etwas derartiges nicht.

Volksvertreter sind Vertreter des ganzen Volkes. Daraus folgt, daß sie die Interessen des gesamten Volkes wahrnehmen sollen. Ebenso sollen die Stadtverordneten die Interessen der gesamten Bürgerschaft wahren. Dieser Vorschrift wird

---

[1]) Meyer, d. parl. Wahlr. S. 412. Ders. Ans. Mohl a. a. O. S. 21. Jellinek, System S. 151. Bluntschli a. a. O. S. 70.

[2]) Eine charakteristische Eigentümlichkeit der Stadtverordnetenversammlung bezüglich ihrer Zusammensetzung ist, daß nach § 16 St. O. die Hälfte der Mitglieder Hausbesitzer sein müssen. Eine Analogie findet diese Vorschrift in den Verfassungsbestimmungen mancher kleiner Staaten, wonach die Mitglieder der Volksvertretung gewissen Berufen angehören müssen, z. B. in Schaumburg-Lippe. Vergl. Verf. Ges. vom 17. 11. 1868 a. 14. (Vergl. Stoerk a. a. O. S. 550.)

es nicht entgegenstehen, wenn mitunter ein Mitglied einer Volksvertretung oder einer Stadtverordnetenversammlung auch einmal die besonderen Interessen dieser oder jener Gruppe des Volkes oder der Bürgerschaft vertritt, denn das braucht nicht immer dem Wohle des Ganzen zuwider zu laufen.

Man wird sich allerdings dem nicht verschließen dürfen, daß nicht immer bloß in diesem Falle Sonderinteressen vertreten werden. Oft genug wird es vorkommen, daß Stadtverordnete sowie Volksvertreter nicht nur auch sonst Sonderinteressen vertreten, sondern daß sie sich im Grunde nur als Vertreter einer bestimmten Volksgruppe fühlen und nicht als solche des ganzen Volkes. Die Ursache dafür liegt allein schon darin, daß mit der Beseitigung der alten Stände in rechtlicher Beziehung nicht auch die tatsächliche Gruppierung des Volkes in Berufsstände, Volksklassen usw. verhindert werden konnte. Ebensowenig konnte man in den Städten, als man der genossenschaftlichen Gliederung ihre politische Bedeutung nahm, vermeiden, daß sich Gruppierungen und Schichtungen innerhalb der Bürgerschaft bildeten. Und die Abgeordneten des Volkes und der Bürgerschaft sind doch schließlich auch Angehörige einer solchen besonderen Klasse im Volke und in der Bürgerschaft, der sie überdies, wenn es sich um gewählte Vertreter handelt, vielleicht gerade ihre Wahl verdanken. Daher ist es immerhin verständlich, wenn solche Vertreter den Wünschen ihrer Wähler, die von ihrem Standpunkt aus ja meistens verlangen „daß der Mann ihres Vertrauens" in erster Linie der „Mann ihrer Interessen"[1]) sei, mehr Rechnung tragen, als dies im gemeinen Interesse liegt.

Aber man darf in diesen Erwägungen nicht so weit gehen, wie Rieker[2]), der sich zu der Ansicht versteigt, die Volksvertretung repräsentiere das Volk nicht in seiner politischen Einheit, sondern in seiner „sozialen Unterschiedenheit, ja Zerrissenheit"; was er dann ebenso von unseren modernen Stadtverordnetenversammlungen sagen könnte. Das ist

---

[1]) Gerlach a. a. O. S. 9.

[2]) Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung S. 59.

aber übertrieben. Man darf daraus, daß Volksvertreter und Stadtverordnete sich gegenüber gewissen Berufsklassen und Interessentengruppen durch „Wahlkapitulationen“ verpflichtet haben, noch nicht folgern, daß die Vertretungen im Ganzen nun auch das Volk nur in seiner „sozialen Unterschiedenheit“ vertreten. Denn dadurch, daß eine ganze Reihe von Volksklassen, Interessentengruppen, Berufsständen usw. vertreten sind, wird ein Beschluß oft im Wege gegenseitigen Kompromisses erzielt werden, der im Grunde genommen dem ganzen Volke bezw. der ganzen Gemeinde zum Wohle gereicht. Außerdem stehen sich oft da, wo scheinbar widerstreitende Interessen bestimmter Klassen vertreten werden, im Grunde prinzipielle Ansichten über die Frage gegenüber, welcher Weg in dieser oder jener Beziehung einzuschlagen sei, um zu einem das ganze Volk bezw. die ganze Bürgerschaft fördernden Ziele zu gelangen.

Diese Ausführungen sollen nur zeigen, daß auch tatsächlich von einer bloßen Interessenvertretung bei der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung keine Rede sein kann. Aber die Hauptsache ist und bleibt, daß rechtlich weder Volksvertreter noch Stadtverordnete entgegen dem Wohle des Ganzen Sonderinteressen vertreten sollen. Tun sie es doch, dann ist das rechtlich ein Abgehen vom Wege der Pflicht; juristisch vertreten jedenfalls beide Vertretungen und ihre Mitglieder die Gesamtheit.

Volksvertreter und Stadtverordnete sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden, d. h. falls sie Weisungen angenommen haben, können sie nicht zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie von ihnen abweichen. Und wenn Sidney Low in seinem „The governance of England“ sagt: „die Wähler kontrollieren seine (des Abgeordneten) Abstimmungen mit peinlichster Sorgfalt, um ihn schleunigst zur Verantwortung zu ziehen, ... sowie er irgend welche bedenkliche Unabhängigkeitsgelüste zeigt,“[1]) so ist damit nur ein moralisches Zur-Verantwortung-ziehen gemeint. Selbst wenn Volksvertreter oder Stadtverordnete von ihren Wei-

[1]) Zit. n. Gerlach, d. Parlament S. 8.

sungen abgewichen sind, obwohl sie dazu keinen Grund hatten, weil durch das Befolgen derselben das allgemeine Wohl nicht geschädigt, sondern vielleicht sogar gefördert worden wäre, so können sie doch nie zur Verantwortung gezogen werden, denn als Vertreter der Gesamtheit sollen sie rechtlich dem Volke gegenüber durchaus unabhängig sein. Das Urteil des Volksvertreters und Stadtverordneten steht in dieser ihrer Eigenschaft souverän da. Was er für gut und richtig hält, kann und soll er tun. Bei gewählten Vertretern können sich die Wähler nur dadurch helfen, daß sie jene, die nach ihrer Ansicht ihr Vertrauen nicht gewürdigt haben, nicht wieder wählen.

Eine weitere Folge der Durchführung der repräsentativen Idee ist die Bestimmung, die sich sowohl in der Städteordnung für die Stadtverordnetenversammlung (§ 43) wie in den Verfassungsurkunden für die Volksvertretung findet, daß bei Abstimmungen im Parlament oder in der Stadtverordnetenversammlung die Mehrheit genügt, um einen Beschluß herbeizuführen, der für das ganze Volk bezw. die ganze Bürgerschaft Geltung hat. Man geht dabei von dem Gedanken aus, daß der Wille der Mehrheit der Mitglieder den Willen der Gesamtheit der Mitglieder ersetzt. Zu beachten ist dabei, daß mitunter auch der Wille der Minderheit der Mitglieder den Willen der Gesamtheit ersetzt, nämlich dann, wenn Stimmenenthaltungen in größerer Menge vorkommen. Es ist also immer Stimmenmehrheit maßgebend, d. h. die Mehrheit wird immer nach der Zahl der Stimmenden festgestellt.

Zwar verlangen schon praktische Erwägungen die Notwendigkeit des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen in größeren repräsentativen Versammlungen, aber rechtfertigen läßt sich es nur durch die repräsentative Idee. Dadurch, daß sämtliche Mitglieder der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung rechtlich Vertreter des ganzen Volkes sind, daß rechtlich alle Vertreter die Interessen des ganzen Volkes vertreten, ist die Möglichkeit gegeben, durch den Willen eines Teils den Willen der Gesamtheit der Mitglieder zu ersetzen. Wo hingegen, wie in der Ständeversammlung,

jeder vertretene Stand rechtlich seine eigenen Interessen verfolgt, bedeutet die Entscheidung der Mehrheit bei Abstimmungen eigentlich eine Vergewaltigung der Minderheit, daher denn auch z. B. im polnischen Reichstag Einstimmigkeit erforderlich war (liberun veto)[1].

„Öffentlichkeit ist das Motto, welches die Gegenwart allen Bestrebungen an die Spitze stellt. In jedem sozialen Verhältnis wird die größtmöglichste Publizität verlangt, weil man unter ihrer Ägide nur Fortschritt und Vervollkommnung zu erzielen glaubt. Und wer möchte im wesentlichen diese Annahme bestreiten, wer leugnen, daß durch ein offenes Darlegen der Handlungen, Maßnahmen und Anordnungen die Würdigung der Motive erreicht, Vertrauen von allen Beteiligten erworben, und der Austausch von Ansichten und Meinungen, von Erfahrungen und Belehrungen hervorgerufen wird, und wer endlich in Abrede stellen, daß in allem dem . . . . der wirksamste Hebel für den Fortschritt, für jede Verbesserung liegt?“[2] Diese ganz modern klingenden Worte richteten die Stadtverordneten von Breslau am 13. September 1843 an den Magistrat, um diesen zu veranlassen, einen Beschluß über die Öffentlichkeit der Stadtverordnetenversammlung herbeizuführen, entgegen den diesbezüglichen Bestimmungen der St. O. von 1808[3], welche die Öffentlichkeit ausschloß, was denn auch von der Regierung gegen den Beschluß geltend gemacht wurde. Erst durch a. 105, 4 der Pr. V. (ursprüngliche Fassung) wurde die Öffentlichkeit der Stadtverordnetenversammlung zum ersten Male statuiert. Auch in Volksvertretungen besteht die Öffentlichkeit noch nicht allzulange. Ist doch auch sie erst eine Folge-

---

[1]) Anklänge daran sind bis in die neueste Zeit bei einer ganz modernen Volksvertretung zu finden: nämlich im Deutschen Reichstage fand nach a. 28 R. V. bis zum Jahre 1873, wo diese Bestimmung als unvereinbar mit den repräsentativen Prinzip beseitigt wurde, itio in partes statt bei Beschlußfassung über Angelegenheiten, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich waren.

[2]) Vergl. Wendt, Steinsche St. O. Breslau. II. Quellensammlung S. 482.

[3]) Vergl. § 113.

erscheinung des Verbotes des imperativen Mandates. Heute, wo dem Volke und der Bürgerschaft rechtlich nicht die Möglichkeit gegeben ist, den Vertretern Instruktionen zu erteilen, noch auch sie hinterher für ihre Abstimmungen verantwortlich zu machen, ist es recht und billig, daß ihnen in der Form der Öffentlichkeit der Verhandlungen ein Ersatz gegeben wird, damit sie sich überzeugen können, ob ihre Vertrauensmänner auch wirklich das Vertrauen, was in sie gesetzt wurde, rechtfertigen, und wenn dies nicht der Fall ist, für später ihre Konsequenzen daraus ziehen können, indem sie den betreffenden Vertreter nicht wieder wählen oder, wenn ihnen bei Volksvertretungen ein Wahlrecht nichtzusteht, soweit möglich, dafür sorgen, daß er nicht wieder zum Volksvertreter bestellt wird.[1])

Außerdem wird dadurch, daß die Vertreter gewärtig sein müssen, daß unter Umständen alles, was sie im Parlament oder in der Stadtverordnetenversammlung sagen, in die Öffentlichkeit dringt, ihr Verantwortlichkeitsgefühl bedeutend erhöht. So hat man denn der Bedeutung der Öffentlichkeit für die modernen repräsentativen Versammlungen durch Aufnahme entsprechender Bestimmungen in die Verfassungsurkunden oder wenigstens die Geschäftsordnungen Rechnung getragen (z. B. Belgien, a. 33, R. V. a. 22, Pr. V. a. 79). Auch die jetzt geltende St. O. trifft im § 45 über die Öffentlichkeit der Stadtverordnetenversammlung Bestimmung.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit kann sich in mehrfachen Beziehungen äußern:

Einmal besteht die Öffentlichkeit darin, daß zu den Sitzungen des Parlaments und der Stadtverordnetenversammlung jeder Zutritt hat, allerdings meist nur zu den Plenarverhandlungen. Öffentlichkeit in betreff der Kommissions- und Ausschußsitzungen findet in der Regel nicht statt. Die Öffentlichkeit sowohl bei Volksvertretungen wie bei der Stadtverordnetenversammlung wird gewöhnlich eine

---

[1]) Ähnlich Roenne-Zorn Pr. St. R. I. S. 395. Gegen ihn Bornhak Pr. St. R. I. S. 422; aber mit Unrecht. Die Öffentlichkeit ist eben gerade bei der Repräsentativverfassung politisch zweckmäßig. Insofern ist sie schon eine Folgeerscheinung des Repräsentativcharakters.

allgemeine sein, d. h. es dürfen nicht gewisse Personen, wie z. B. Minderjährige, Bestrafte usw. ausgeschlossen werden. Es hat also jeder Zutritt. Selbstverständlich haben solche Personen, welche sich nicht gehörig benehmen, kein Recht in der Sitzung bleiben zu dürfen. Vielmehr können sie ohne weiteres von der Zuhörertribüne gewiesen werden.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verhandlung kann aber unter gewissen Umständen durchbrochen werden, d. h. es gibt auch geheime Sitzungen in manchen Volksvertretungen und Stadtverordnetenversammlungen. Nach § 45 St. O. kann letztere in geheimer Sitzung über einzelne Gegenstände beraten, wenn in geheimer Sitzung ein dementsprechender Beschluß gefaßt wird, und auch in manchen Volksvertretungen besteht die Möglichkeit, für die Beschlußfassung und Erörterung über gewisse Angelegenheiten die Öffentlichkeit der Verhandlungen auszuschließen. Und zwar kann den Antrag, daß in eine geheime Sitzung eingetreten wird, meist schon eine Minderheit stellen. Über diesen Antrag wird dann in geheimer Sitzung Beschluß gefaßt.

Der Grundsatz der Öffentlichkeit ist aber sowohl bei der Volksvertretung wie bei der Stadtverordnetenversammlung noch auf andere Weise verwirklicht worden: nämlich durch die Veröffentlichung der Verhandlungen durch den Druck. Bei Volksvertretungen ist in den Verfassungsgesetzen oft diese Art der Veröffentlichung direkt oder indirekt für zulässig erklärt. Die St. O. sagt darüber nichts. Aber man wird sie auch hier ohne weiteres aus der Öffentlichkeit der Sitzungen folgern dürfen.

Diese Art der Öffentlichkeit kann nun wieder auf mehrfache Weise herbeigeführt werden: einmal durch den Druck und die Veröffentlichung der stenographischen Berichte über die Verhandlungen. Es ist erklärlich, daß diese Art der Öffentlichkeit für das breite Publikum keine große Bedeutung hat, teils wegen der Anschaffungskosten der Berichte, teils auch deswegen, weil der durch das moderne Erwerbsleben stark in Anspruch genommene vielseitige Staatsbürger im allgemeinen nicht die Zeit finden wird, sich durch jene umfangreichen Berichte hindurch zu arbeiten. Viel mehr

Bedeutung für das Publikum haben die Verhandlungsberichte des Parlaments und der Stadtverordnetenversammlung, welche in den Zeitungen erscheinen. Allerdings hat diese Art der Veröffentlichung auch ihre Nachteile, denn die Berichte der Zeitungen sind selten objektiv, sondern gewöhnlich einseitig, und parteipolitisch gefärbt, aber trotzdem ist gerade jene heute von der größten Wichtigkeit und dem Publikum die angenehmste, schon deswegen, weil die heute so entwickelte Zeitungstechnik es ermöglicht, dem Publikum den Inhalt der Parlaments- und Stadtverordnetenverhandlungen in kürzester Zeit und in bereits präparierter Form zu vermitteln.

In noch einer Beziehung äußert sich das Prinzip der Öffentlichkeit bei Volksvertretungen und Stadtverordnetenversammlungen: Wenn heute die Parlamentsmitglieder und Stadtverordneten auch nicht an Instruktionen gebunden sind, so ist es doch von großer Wichtigkeit, wenn sie schon, bevor sie zu einer Sache in der Sitzung Stellung nehmen, auch darüber unterrichtet sind, wie das Publikum über die betreffende Sache urteilt. Dies kann nun dadurch erreicht werden, daß die wichtigeren Vorlagen, die in den nächsten Sitzungen besprochen werden sollen, schon vorher veröffentlicht werden. Bei der Volksvertretung ist diese Praxis schon längere Zeit dadurch geübt worden, daß die Presse solche Vorlagen erwähnt, zuweilen auch abdruckt, und zu ihnen Stellung nimmt; die vorherige Veröffentlichung der Stadtverordnetenvorlagen ist jedoch erst in neuester Zeit üblich geworden, so z. B. in Breslau, Berlin, Kiel. In manchen Städten ist das jedoch noch nicht Brauch. Jedenfalls kann diese Art der Öffentlichkeit dazu beitragen, daß der Abgeordnete und Stadtverordnete durch die Stellungnahme des Publikums in Versammlungen, Vorträgen, und durch die Presse wertvolle Anregungen erhält für den Standpunkt, den er in der Sitzung vertreten wird, und so bewirken, daß, wenn er Gelegenheit bekommt, seine Ansicht zu äußern, diese möglichst geschlossen und unanfechtbar erscheint.

So notwendig und so heilsam auch die Öffentlichkeit der Verhandlungen der Parlamente und der Stadtverord-

netenversammlung sein mag, so hat sie doch auch ihre Nachteile: wenn heute darüber geklagt wird, daß in Staats- und Stadtparlamenten so oft Reden „zum Fenster hinaus“ gehalten werden, so ist daran nicht zuletzt die Öffentlichkeit der Verhandlungen schuld. Es gibt Vertreter, deren Reden nur auf die Wirkung in der Öffentlichkeit berechnet sind. Es kommt vor, daß Reden in der Volksvertretung und in der Stadtverordnetenversammlung nicht zur Erklärung der Sachlage für die Vertreter gehalten werden, sondern um als Mittel für die Agitation benutzt zu werden. Es ist klar, daß durch solche Reden die Sachlichkeit der Verhandlungen nicht gerade gehoben wird.

§ 4. b) Der gesetzlich geregelte Einfluß auf öffentliche Angelegenheiten.

Bis jetzt ist erst das eine der beiden Hauptmerkmale, bezüglich welcher die Stadtverordnetenversammlung der Volksvertretung gleicht, behandelt worden, nämlich die repräsentative Idee. Damit ist aber das Wesen der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung noch nicht genügend bezeichnet. Deshalb können die erwähnten Landstände von Rudolstadt noch nicht als Volksvertretung bezeichnet werden, wenn sie auch als Vertreter des ganzen Volkes galten. Es muß noch etwas hinzukommen: es muß durch die Vertretung dem Volke bezw. der Bürgerschaft ein Einfluß auf öffentliche Angelegenheiten eingeräumt sein, oder spezieller gesagt, Volk und Bürgerschaft müssen Gelegenheit haben, sich an der Willensbildung des Staates bezw. der Stadt zu beteiligen; und dieses Recht der Beteiligung muß gesetzlich fixiert sein. Wie weit dieser Einfluß geht, mit anderen Worten, der Umfang der der Volksvertretung und Gemeindevertretung eingeräumten politischen Berechtigung kann sehr verschieden sein. Er wird sich meist nach dem Zweck bestimmen, welchen jene beiden Institutionen erfüllen sollen. Diese Frage ist aber, als für das Wesen beider Kollegien unerheblich, nicht hier, sondern unten bei der Rechtsnatur beider Vertretungen zu behandeln. Auch die Frage, inwiefern sich Volksvertretung und Stadt-

verordnetenversammlung bezüglich des Inhaltes der beiden eingeräumten politischen Rechte im einzelnen gleichen, ist nicht hier zu behandeln. Denn das Wesentliche ist, daß überhaupt dem Volke durch die Volksvertretung ein gesetzlich anerkannter Anteil an der Willensbildung des Staates eingeräumt wird. So sagt Schulze a. a. O. Seite 564: „Die Volksvertretung muß anerkannte staatsrechtliche Befugnisse haben, welche ihr eine selbständige Macht gewähren, welche die Ausübung der Staatsgewalt in wichtigen Punkten von ihr abhängig machen" . . . und weiter „Ausübung selbständiger politischer Befugnisse, volle Unabhängigkeit von den Befehlen der Regierung innerhalb ihrer Sphäre gehört notwendig zum Begriffe eines solchen konstitutionellen Organs." Wie die politische Berechtigung einer Volksvertretung im einzelnen gestaltet ist, das ist lediglich eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit. Maßgebend ist dabei vor allem der Gedanke, das ein kollegiales Organ zur Durchführung nur mancher Aufgaben des Staates geeignet ist. „Eine Parlamentsversammlung kann nur Angelegenheiten erledigen, welche der Überlegung bedürfen, wo individualisierendes, Kenntnis aller Einzelvorgänge voraussetzendes rasches, energisches Tun . . . . erforderlich oder zweckmäßig ist, da müssen einer oder einige wenige zuständig sein."[1] Nun kann allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß die Anwendung dieses Grundsatzes neben der Erwägung, daß eine Volksvertretung sich nur mit den wichtigsten Angelegenheiten befassen soll, bei den meisten Parlamenten bezüglich der Zumessung ihrer Funktionen zu fast demselben Resultat geführt hat: gewisse politische Befugnisse, wie das Recht der Zustimmung zum Erlaß von Gesetzen und zur Auferlegung von Steuern, ferner Kontrollrechte bezüglich der Verwaltung finden sich wohl bei allen Volksvertretungen. Auf diese Weise haben diese Befugnisse der Volksvertretungen — vor allem, wenn man bedenkt, daß doch die meisten Wesensmerkmale der Volksvertretung auf rechtsvergleichender Grundlage gewonnen werden — den Charakter von Rechten

---

[1] Rehm, Allgem. St. L. S. 77, 78.

bekommen, welche als zum Wesen der Volksvertretung zugehörig erscheinen. Aber Mohl[1]) sagt sehr richtig: „Nichts hindert auch noch andere Handlungen und Aufgaben der Staatsgewalt in den Bereich des Einflusses der Untertanen zu ziehen oder die obenerwähnten unberücksichtigt zu lassen, und es sind in der Tat in manchen Staaten noch viel weitere Gegenstände aufgenommen worden, während eine bestimmte Einwirkung gerade auf die eine oder die andere der oben genannten Vorkommnisse für überflüssig oder unzulässig erachtet wurde.“

Man wird also, selbst wenn man anerkennt, daß bei gewissen öffentlichen Angelegenheiten eine Mitwirkung der Volksvertretung besonders erwünscht ist, doch sagen dürfen, daß wirklich allen Volksvertretungen nur gemeinsam und darum wesentlich für den Begriff überhaupt ist: die Volksvertretung muß staatsrechtlich anerkannten, von der Befehlsgewalt des Staates unabhängigen Einfluß auf öffentliche Angelegenheiten haben.

Und dies trifft dann auch Wort für Wort bei der Stadtverordnetenversammlung zu; denn die vielen Aufgaben, die die Stadtgemeinde heute zu erfüllen hat, liegen ihrem öffentlichen Charakter entsprechend, auch zum größten Teil auf öffentlichen Gebieten. Es handelt sich also um Einfluß auf öffentliche Angelegenheiten, wenn die Stadtverordnetenversammlung an der Verwaltung der Stadtgemeinde einen Anteil hat, wenn sie mitarbeitet an der Erfüllung der vielseitigen Aufgaben einer modernen Kommune.

Außerdem aber ist dieser Einfluß der Stadtverordnetenversammlung auf öffentliche Angelegenheiten auch bezüglich seines Inhalts gesetzlich festgelegt: die St. O. hat eine im einzelnen normierte Zuständigkeit. Auch hier ist der oben erwähnte Grundsatz für die Abgrenzung der Zuständigkeit der Gemeindevertretung im einzelnen zur Anwendung gekommen, daher auch die Stadtverordnetenversammlung im großen und ganzen ähnliche Funktionen wie die Volksvertretung hat. Aber gleichzeitig zeigt sich auch hier schon

[1]) a. a. O. S. 9.

die Richtigkeit dessen was Mohl [s. o.] sagt; denn der Inhalt der politischen Rechte der Stadtverordnetenversammlung ist zum Teil kleiner, zum Teil auch etwas größer als bei den meisten Volksvertretungen. Man denke nur an das bedeutungsvolle Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung einerseits, an das umfassende, bei vielen Volksvertretungen in dem Maße nicht vorhandene Kontrollrecht der Stadtverordnetenversammlung andererseits.

II. Ähnlichkeiten in der rechtlichen Natur der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung.

1. Die ähnliche Stellung der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung innerhalb des Gesamtorganismus des Staates bezw. der Gemeinde.

§ 5. a) Der Organcharakter beider Kollegien.

Nachdem wir so gesehen haben, inwiefern das Wesen der Stadtverordnetenversammlung dem der Volksvertretung gleicht, bleibt nun noch zu prüfen, inwieweit sich beide auch in ihrer rechtlichen Natur gleichen. Und zwar ist jetzt zunächst die Frage zu behandeln, inwiefern die Stellung der Stadtverordnetenversammlung zur Stadtgemeinde dem Verhältnis entspricht, welches zwischen Volksvertretung und Staat besteht.

Man spricht heute vielfach, um das Verhältnis zu charakterisieren, von der Volksvertretung als einem Organ des Staates und von der Stadtverordnetenversammlung als einem Organ der Stadtgemeinde. Man wendet diesen Begriff meist als selbstverständlich an, ohne danach zu fragen, ob denn auch wirklich die Anwendung dieses, wie wir sehen werden, noch gar nicht geklärten, außerdem ursprünglich nicht juristischen Begriffs „Organ" berechtigt ist. Zu dieser Überzeugung gelangt man erst, wenn man sieht, daß auf Grund der bis zur Einführung des Organbegriffs bestehenden Rechtsbegriffe keine Möglichkeit besteht, das eigentümliche Verhältnis zwischen Volksvertretung und Staat bezw. zwischen Stadtverordnetenversammlung und Stadt zu erklären.

Stadtverordnetenversammlung und Volksvertretung setzen sich aus einer Anzahl von physischen Personen zusammen. Wo nun im Rechtsleben eine Personenmehrheit auftaucht, ist immer die erste Frage, ob sie als solche rechts-

fähig ist oder nicht. Sowohl bei der Volksvertretung wie bei der Stadtverordnetenversammlung wird man diese Frage verneinen müssen: Nirgends findet sich im positiven Recht ein Rechtssatz, aus dem man schließen könnte, daß die Rechtsordnung der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung Rechtsfähigkeit beigelegt hat. Nur die Rechtsordnung aber kann solche verleihen, denn auch die Rechtsfähigkeit des Menschen ist ja nur eine ihm von der Rechtsordnung beigelegte. Wenn aber Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung nicht einmal Rechtsfähigkeit besitzen, so können sie auch nicht Personen im Rechtssinne sein. Es bleibt dann nur übrig, daß sie lediglich ein Kollegium bilden, gerade im Gegensatz zu den alten Landständen, welche als Korporationen anerkannt waren.

Wer nicht rechtsfähig ist, ist grundsätzlich auch nicht parteifähig, d. h. kann weder klagen, noch verklagt werden (§ 50 Z. P. O.). Für die Volksvertretung trifft dies auch ohne jede Einschränkung zu: Nach positivem Recht gibt es keine Möglichkeit eine Volksvertretung zu verklagen. Aber bei der Stadtverordnetenversammlung scheint der Mangel der Rechtspersönlichkeit im Widerspruch zu stehen mit § 21 Z. G., wo ausdrücklich gesagt ist, daß die Gemeindevertretung zur Wahrnehmung ihrer Rechte im Verwaltungsstreitverfahren einen besonderen Vertreter bestellen kann, woraus folgt, daß die Stadtverordnetenversammlung als parteifähig angesehen wird (vergl. § 11 Z. G.). Aber daraus darf man noch nicht auf ihre Rechtsfähigkeit schließen. Auch im Zivilprozeß können mitunter nicht rechtsfähige Subjekte verklagt werden, z. B. der nicht rechtsfähige Verein § 50 Z. P. O. Außerdem ist es fraglich, ob nicht auch sonst andere als bloße Rechtssubjekte für parteifähig im Sinne des Zivilprozesses anzusehen sind.[1]) Für das Verwaltungsstreitverfahren muß jedenfalls angenommen werden, daß gewisse Behörden, welche unzweifelhaft nicht Rechtspersönlichkeit besitzen, verklagt werden dürfen und also als Parteien an-

---

[1]) vergl. Bitter a. a. O. S. 187; O. V. G. I. 423.

zusehen sind.[1]) Daraus also, daß die Stadtverordnetenversammlung verklagt werden kann, darf man noch nicht folgern, daß sie rechtsfähig ist. Ebenso muß es als rechtlich unerheblich für die vorliegende Frage erachtet werden, wenn § 197 Str. Ges. B. von der „gesetzgebenden Versammlung" oder einer „anderen politischen Körperschaft" spricht, — unter welch letztere auch die Stadtverordnetenversammlung im Sinne des Gesetzes fällt — und wenn dadurch offenbar die gesetzgebende Versammlung ebenso wie die Stadtverordnetenversammlung als Körperschaften bezeichnet werden.

Nachdem so der Mangel der Rechtspersönlichkeit bei beiden Kollegien festgestellt ist, entfällt damit auch die Möglichkeit, für die Erklärung dieses Verhältnisses zwischen Volksvertretung und Staat bezw. zwischen Stadtverordnetenversammlung und Stadt einen privatrechtlichen Begriff zum Vergleiche heranzuziehen, der auf den ersten Blick sehr nahe zu liegen scheint: Die Begriffe Volksvertretung, Gemeindevertretung, wie man ja auch die Stadtverordnetenversammlung nennt, scheinen auf die privatrechtliche Stellvertretung hinzudeuten. Aber da Stellvertretung die Vornahme von Rechtshandlungen für andere ist, Rechtshandlungen aber nur eine Person im Rechtssinne vornehmen kann, so kann das Verhältnis zwischen Staat und Volksvertretung bezw. zwischen Stadt und Gemeindevertretung nicht das der Stellvertretung sein, weil jene beiden Kollegien keine Rechtspersönlichkeit besitzen.

Außerdem ist bei der freiwilligen Stellvertretung der Vertreter jederzeit in der Lage, den bestellten Stellvertreter wieder abzurufen, wenn er diesen nicht mehr für sich handeln lassen will[2]). Das wäre aber im Verhältnis zwischen Staat und Volksvertretung nicht möglich. Es ist ausgeschlossen, daß ein konstitutioneller Staat seine Volksvertretung wie einen privatrechtlichen Bevollmächtigten abberuft; denn bei der Beseitigung der Volksvertretung müßte diese selbst mit-

---

[1]) Schultzenstein a. a. O. S. 126 ff.

[2]) Vergl. Lukas a. a. O. S. 5.

wirken. Noch weniger ist das natürlich im Verhältnis zwischen Stadt und Stadtverordnetenversammlung möglich.

Auch eine gesetzliche Stellvertretung liegt, im besonderen, deswegen nicht vor, weil Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung nicht dazu dienen „einen unreifen oder kranken oder sonst aus irgend einem Grunde als unzulänglich qualifizierten Willen durch einen reifen oder als rechtswirksam anerkannten Willen zu ergänzen“[1]), was doch der eigentliche Zweck einer gesetzlichen Stellvertretung ist.

Andere Analogien aus der Rechtswissenschaft gibt es nicht, welche man noch heranziehen könnte, um das Verhältnis zwischen Volksvertretung und Staat bezw. zwischen Stadtverordnetenversammlung und Stadt rechtlich zu erklären. So kommen wir nun denn zu der Frage, inwiefern hierfür der Begriff „Organ“ mit Erfolg verwendbar ist.

Der Staat ist nach der heute herrschenden Ansicht eine mit ursprünglicher oder eigener Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft. Ebenso sieht man die Stadtgemeinde in Preußen als eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft an; sie unterscheidet sich vom Staate nur dadurch, daß sie nicht wie der Staat selbständig ist, nicht mit äußerer oder ursprünglicher Herrschermacht ausgestattet ist, denn alle Herrschaftsgewalt der Stadtgemeinde ist nur eine vom Staate delegierte.[2])

Jedenfalls sind Staat und Gemeinde juristische Personen. Eine juristische Person ist ebenso wie der Mensch ein „juristisches Willenszentrum“, das von der Rechtsordnung geschaffen worden ist[3]). Da aber nur der handlungsfähige Mensch Handlungen mit Rechtswirksamkeit vornehmen kann, so kann die juristische Person, als ein außerhalb des Menschen gelegenes Willenszentrum, immer nur durch die Tätigkeit solcher juristischer Willenszentren in Funktion gesetzt werden,

---

[1]) Haenel a. a. O. S. 91.

[2]) Die rechtliche Natur dieses Unterschiedes ist äußerst bestritten. Vergleiche die Zusammenstellung der verschiedenen Ansichten bei Rosenberg, über den Staatsbegriff. Zeitschrift f. d. Ges. Staatswissenschaft 1909 Seite 1 ff.

[3]) Vergl. z. Folg. Lukas a. a. O. S. 13 ff.

welche zugleich physische Willenszentren sind, also nur durch die Tätigkeit von menschlichen Willenszentren.

Die Rechtsordnung nun hätte ein sehr unvollkommenes Gebilde in der juristischen Person geschaffen, wenn sie ihr zwar Rechtsfähigkeit beigelegt, sie aber nicht in den Stand gesetzt hätte, auch in den bestehenden Rechtszustand durch Rechtshandlungen einzugreifen. Aus diesem Grunde bestimmt die Rechtsordnung, daß, wenn physische Individuen eine bestimmte Gruppe von der Rechtsordnung statuierter Rechtshandlungen vornehmen, diese Handlungen als solche der juristischen Personen angesehen werden sollen. „Dadurch daß das intervenierende menschliche Willenszentrum bezw. die Mehrheit von solchem seinen Willen erklärt, äußert auch gleichzeitig die juristische Person den inhaltsgleichen Willen".[1]) Auf dieses eigentümliche Verhältnis zwischen intervenierenden physischen Individuen und juristischen Personen hat man nun die Begriffe Organ und Organträger angewendet. Und zwar bezeichnen diejenigen, welche überhaupt jene Scheidung vornehmen, als Organträger die intervenierende physische Person. Der Begriff Organ wird verschieden erklärt: Lukas kommt, indem er richtig den Begriff Organ von dem Begriff Organträger scharf absondert, zu dem Ergebnis, das Organ ist „die abstrakte Institution im Gegensatz zu den konkreten menschlichen physischen Personen bezw. im Gegensatz zu dem konkreten Kollegium von menschlichen physischen Personen, welche im Sinne der abstrakten Institution tätig sind."[2])

Die Begriffe Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung bedeuten demnach zweierlei: Einmal die abstrakte verfassungsmäßige Institution zur Erfüllung bestimmter Zwecke — in diesem Sinne sind sie Organe — des weiteren auch das Kollegium der Organträger, der Mitglieder beider Vertretungen.

Aber damit ist nun noch nicht die Frage beantwortet, wie man überhaupt dazu kam, auf dieses eigentümliche Verhältnis

---

[1]) Lukas a. a. O. S. 17 Anm. 1.
[2]) a. a. O. S. 20.

zwischen Volksvertretung und Volk bezw. zwischen Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft den Begriff „Organ“ anzuwenden. Auch dies bedarf noch näherer Erörterung:

Organ ist Teil eines Organismus. Beides sind keine spezifisch juristischen Begriffe, sondern aus den Naturwissenschaften übernommen, wo man von einem natürlichen Organismus spricht. Es ist bis jetzt der Wissenschaft noch nicht gelungen, das Wesen dieses bis in seine Einzelheiten zu ergründen, weil eben, wie Gierke richtig sagt, „das Rätsel des Organismus sich mit dem Rätsel des Lebens deckt“.[1]) *ὄργανον* bedeutet das Werkzeug; aber die Naturwissenschaft versteht unter Organ ein Werkzeug eines Organismus, d. h. eines Naturganzen, das durch die in ihm wohnende Kraft ständig in Bewegung gesetzt wird, in dem Leben pulsiert, und in dem sämtliche Teile nicht nur zu ihrer eigenen Erhaltung, sondern auch zur Erhaltung und Fortpflanzung des Ganzen tätig sind.[2]) Diesen Begriff des natürlichen Organismus, dessen Prototyp der Mensch selbst ist, hat man später auf andere Einrichtungen der menschlichen Gesellschaft übertragen, vor allem auch auf den Staat und auf sein Verhältnis zu den physischen Individuen, welche den staatlichen Willen erzeugen; und zwar deswegen, weil diese als die Glieder nicht eines toten Mechanismus einer Maschine erscheinen, in welchem die einzelnen Glieder immer nur einseitig auf einander wirken, immer nur das eine Ursache, das andere Wirkung ist, sondern weil sie als Glieder eines Ganzen erscheinen, die sich gegenseitig wie Mittel und Zweck zu einander verhalten, die alle im Verhältnis der Wechselwirkung und Wechselbeziehung zu einander stehen.[3])

Wenn man nun diesen Begriff „Organismus“ auf den Staat anwendet, so muß man allerdings beachten, daß eine

---

[1]) Das Wesen der menschlichen Verbände 1902 S. 15.

[2]) Vergl. Ersch u. Gruber Sect. III. 5, 6. „Organ“.

[3]) Um zunächst überhaupt einmal jene Analogie zwischen Organismus und Staat, Organen und Willensbildnern vorzunehmen, brauchte man natürlich nicht die Unterscheidung zwischen Organ und Organträgern, die erst bei nachheriger juristischer Verwertung des Begriffs sehr dienlich ist.

Gleichsetzung beider Begriffe nicht möglich ist, weil sich beide in einigen Beziehungen unterscheiden.[1]) Aber trotzdem kann, wie Jellinek betont, „eine Analogie zwischen Staat und Organ bei vorsichtiger Anwendung sehr nutzbringend sein".[2])

Was eben vom Staat und von der Volksvertretung gesagt wurde, das gilt ebenso von der Stadtgemeinde und von der Stadtverordnetenversammlung. Auch diese ist ein Organ, ein Glied des Gesamtorganismus der Stadt, das mit den anderen Teilen dieses ein harmonisches Ganzes bildet, das mit den anderen Organen dauernd tätig ist, um die Zwecke der Stadt zu verwirklichen. Auch hier besteht jene Wechselwirkung zwischen der Stadtverordnetenversammlung und den anderen Organen der Stadt.

Es liegt also im Wesen des Organcharakters der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung, daß sie den anderen Organen nicht dualistisch gegenüber stehen. Andererseits liegt es aber in jenem Begriff, daß beide innerhalb des Gesamtorganismus in Staat und Gemeinde nicht regellos wirken, daß sie vielmehr beide eine bestimmte Kompetenz, einen bestimmten Wirkungskreis haben, in dem sie zum Wohle des Ganzen tätig sind.

§ 6. b) Die rechtliche Stellung der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung zu den übrigen Organen des Staates bezw. der Stadt.

Für die Festlegung der rechtlichen Natur von Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung ist nun vor allem die Frage von Bedeutung, wie groß der Umfang ihres Wirkungskreises im Verhältnis zu dem Wirkungskreise der anderen Organe in Staat und Gemeinde ist; insbesondere, wie weit im Vergleich zu den anderen Organen ihr mit Hilfe der ihnen zugewiesenen Zuständigkeit geltend zu machender Einfluß auf die Willensbildung des Staates und der Stadt reicht. Wenn man nun mit diesem Umfang der der Volksvertretung eingeräumten politischen Berechtigung den der Stadtverordnetenversammlung vergleichen

[1]) Vergl. Jellinek, System S. 39.
[2]) a. a. O. S. 38.

will, so wird man. da sich jener nach dem Zweck, welchen eine Volksvertretung in einem Staate hat, bestimmt, zuerst auf ihn eingehen müssen. Die Ähnlichkeit im Zweck wird eine Ähnlichkeit im Umfange des politischen Einflusses bedingen. Nach Robert von Mohl[1]) kann der Zweck einer Volksvertretung sein entweder dem Volke mittelbar eine Teilnahme an der Regierung zu gewähren, oder es nur gegenüber der Regierung zu schützen. Den zuerst genannten Zweck wird eine Volksvertretung gewöhnlich in einem Staate haben, der auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruht, wo also das Volk in allen wichtigen Angelegenheiten „das letzte Wort"[2]) hat. Hier ist dann der Umfang der der Repräsentation einzuräumenden Rechte lediglich bestimmt durch den Staatszweck selbst. Soweit dieser geht, „kann die Tätigkeit der Repräsentation . . . auch gehen."[3]) Damit ist noch nicht gesagt, daß die Volksvertretung in einem solchen Staate auch alle Regierungsgeschäfte selbst vornehmen soll. Im Gegenteil, meist wird neben der Repräsentation ein Organ bestehen, welches auf andere Weise als jenes gebildet wird, aber auch aus dem Volke hervorgeht. In diesem Falle ist es aber notwendig, diese beiden Gewalten bezüglich ihres politischen Einflusses auf die staatliche Willensbildung im Verhältnis zu einander abzugrenzen. Dies kann auf zweifache Weise geschehen: entweder, indem eine scharfe Trennung beider Gewalten vorgenommen wird, so daß der einen die Beschlußfassung in den wichtigsten Angelegenheiten, der anderen die Exekutive zugewiesen wird. Dann darf keine der beiden Gewalten rechtlich auf die Tätigkeit der anderen irgend einen bestimmenden Einfluß ausüben können.[4]) Das ist die Form der gewaltentrennenden repräsentativen Demokratie. In einer repräsentativen Demokratie kann aber auch die Trennung der Gewalten fehlen. Dann besteht ein Zusammenwirken beider Gewalten in vielen Beziehungen, ein Übergreifen der einen in den Tätigkeitsbereich der anderen.

---

[1]) a. a. O. S. 26.

[2]) Vergl. Hatschek Allgem. St. II. S. 18.

[3]) Mohl a. a. O.

[4]) Hatschek, Allgem. St. R. II. S. 21.

Hier kann dann auch das eine Organ an der Bildung des anderen beteiligt sein. Das ist die parlamentarische Demokratie.

Der Zweck einer Volksvertretung kann aber auch beschränkter sein als in dem Staate mit Volkssouveränität. In dem Staate mit monarchischer Souveränität ist der Zweck der Volksvertretung nach von Mohl meist nur der „den Regierten einen Schutz gegenüber der Regierung zu gewähren.“ Zwar paßt das nicht mehr ganz auf unsere heutigen modernen Verhältnisse. Auch in Staaten mit monarchischer Souveränität soll die Volksvertretung nicht bloß den erwähnten Zweck verfolgen, sondern sie soll maßgebenden Einfluß auf die Willensbildung des betreffenden Staates bekommen. Aber immer besteht ein grundlegender Unterschied von der Volksvertretung in einem Staate mit Volkssouveränität: Niemals ist der Wille des Volkes Staatswille, „da die Staatspersönlichkeit sich ausschließlich in dem Monarchen verkörpert.“[1]) Hier hat der Monarch „das letzte Wort“.

An diesen Beispielen sieht man also, daß die Stellung der Volksvertretung in einem Staate sich ganz danach richtet, welcher Zweck überhaupt mit dieser Einrichtung in dem betreffenden Staate verfolgt wird.

Wie steht es nun im Vergleich dazu mit dem Umfang der der Stadtverordnetenversammlung eingeräumten politischen Berechtigung? Die kommunale Selbstverwaltung, also auch die Institution der Stadtverordnetenversammlung beruht, wenn man so sagen darf, auf dem Prinzip der Souveränität der Gesamtheit der Bürger einer Stadtgemeinde innerhalb der dieser vom Staate übertragenen Sphäre. Der Zweck der Stadtverordnetenversammlung ist, den Willen der Bürgerschaft zum Ausdruck zu bringen und ihr dadurch mittelbar einen Anteil an der Stadtverwaltung zu verschaffen. Wenn man die Stadtverordnetenversammlung bezüglich des Umfanges ihrer politischen Berechtigung mit einer Volksvertretung vergleichen will, so kann man dies nur, indem man einen der vorher behandelten Haupttypen zum Vergleich heranzieht, welcher einen ähnlichen Zweck im Staat wie die

---

[1]) Bornhak, Allgem. St. L. S. 136.

Stadtverordnetenversammlung in der Stadtgemeinde erfüllt. Denn allgemeinhin kann man von einem bestimmten Umfang des politischen Einflusses einer Volksvertretung nicht sprechen, wie wir oben gesehen haben.

Die Stadtverordnetenversammlung würde danach der Volksvertretung in einer repräsentativen Demokratie und zwar einer parlamentarischen am meisten entsprechen.[1])

Ebenso wie das Verhältnis der Legislative zur Exekutive in der repräsentativen Demokratie beherrscht wird von einem Mißtrauen des Gesetzgebers gegenüber der Legislative, einem Zutrauen des Gesetzgebers gegenüber der Exekutive, die man immer im Vergleich zu jener ersteren zu stärken sucht,[2]) so liegt auch in der städtischen Verfassung das Schwergewicht bei der Stadtverordnetenversammlung. In der Städteordnung von 1808 kommt das noch ganz klar zum Ausdruck in den §§ 68, 108, 127, 169, 174. Danach hatte die Stadtverordnetenversammlung in allen wichtigen Angelegenheiten fast ganz allein die letzte Entscheidung zu treffen. In den später ergangenen Städteordnungen änderte sich das. Die Städteordnung von 1853 geht von der Ansicht aus, daß der Magistrat ebenso wie die Stadtverordnetenversammlung eine aus Wahlen hervorgegangene Vertretung der Stadt, dazu aber noch die eigentliche Obrigkeit sei, daß, wie die Exekutive im Staat zu den Beschlüssen der Volksvertretung zustimmen müsse, diese Analogie auch bei der Stadtverfassung festzuhalten sei. Und so gibt § 36 Städteordnung dem Magistrat das Recht, den Beschlüssen der Stadtverordneten, wenn sie solche Angelegenheiten betreffen, welche durch das Gesetz dem Magistrat zur Ausführung überwiesen sind, zuzustimmen.[3])

Aber immer muß der Magistrat, wenn er seine Zustimmung versagt, die Gründe hierfür angeben. Im Hinblick darauf, sowie in Erwägung dessen, daß es die Stadtverord-

---

[1]) Die gewaltentrennende kommt nicht in Betracht, weil der erste Grundsatz der Gewaltentrennung, daß die eine Gewalt an der Bestellung der anderen nicht beteiligt sein dürfe, im Verhältnis zwischen Stadtverordnetenversammlung und Magistrat nicht beobachtet ist.

[2]) Hatschek, Allgem. St. R. II S. 45.

[3]) Böck, a. a. O. S. 74.

netenversammlung ist, welche den Magistrat schafft (§ 31), daß überdies dem Bestätigungsrechte dieser sonst im großen und ganzen ausführenden Behörde ein so äußerst schwer wiegendes und umfassendes Recht der Stadtverordneten gegenübersteht, die ganze Verwaltung der von ihnen geschaffenen Behörde der eingehendsten Kontrolle zu unterwerfen, wird man, selbst wenn man bedenkt, daß der Magistrat auf manchen Gebieten, wie z. B. bezüglich der Besetzung gewisser besoldeter Gemeindeämter von der Gemeindevertretung fast unabhängig ist, doch auch heute noch sagen dürfen, daß der Schwerpunkt der Lebenstätigkeit des kommunalen Organismus in die Hände der Stadtverordneten gelegt ist.

Die Stellung der Stadtverordnetenversammlung zum Magistrat entspricht also ungefähr der Stellung, welche eine Volksvertretung in einer parlamentarischen repräsentativen Demokratie einnimmt.

Alles in allem, die Stadtverordnetenversammlung nimmt im Gesamtorganismus der Stadt eine ähnliche Stellung ein, wie die Volksvertretung im Gesamtorganismus des Staates.

2. Das ähnliche rechtliche Verhältnis zwischen Volksvertretung und Volk bezw. Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft.

§ 7. Die herrschende Theorie.

Der andere Hauptgesichtspunkt, nach dem die rechtliche Natur der Volksvertretung zu beurteilen ist, ist das Verhältnis der Volksvertretung zum Volke. Die rechtliche Natur jenes ist von jeher äußerst bestritten gewesen. Es sind darüber eine ganze Reihe von Theorien aufgestellt worden, und es wird zu prüfen sein einmal, welche dieser Theorien für die richtige anzusehen ist, und ferner, ob und inwiefern diese Theorie auch geeignet ist, das Verhältnis der Stadtverordnetenversammlung zur Bürgerschaft rechtlich zu erklären. Wenn man sich alles vergegenwärtigt, was bis jetzt über das Wesen und die rechtliche Natur der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung gesagt worden ist, so wird man, wenn man die verschiedenen Theorien prüft, fast von selbst zu der Auffassung gedrängt, welche u. a. Laband [1])

[1]) St. R. S. 27, 3 ff.

Seydel[1]), Anschütz[2]) vertreten, und die wohl als die herrschende bezeichnet werden kann. Man wird ihr folgend sagen dürfen:

Durch die Volksvertretung soll dem Volke ein Anteil an den Willensentschlüssen des Staates gewährt werden. Dies kann dadurch erreicht werden, daß man das Volk bei der Zusammensetzung der Volksvertretung — in diesem Sinne das Kollegium der Organträger — in verfassungsmäßiger Form mitwirken läßt. Denn dadurch, daß diese aus dem Volk genommenen Organträger ihren Willen äußern, äußern sie zugleich staatlichen Willen. Mit dieser Befugnis des einzelnen Untertanen, an der Zusammensetzung der Volksvertretung mitzuwirken, ist aber sein Recht erschöpft. Daher bestehen zwischen Volksvertretung und Volk keinerlei rechtliche Beziehungen mehr, sobald die Volksvertretung gebildet ist. Von einer Volks-„Vertretung“ kann man also nicht sprechen mit Rücksicht auf ihre Rechte und Pflichten, sondern nur mit Rücksicht auf ihre Bildung und Zusammensetzung. Das Wort „Volksvertretung“ soll nur zum Ausdruck bringen, daß deren Mitglieder aus dem Volke hervorgehen, nicht soll mit ihm auch gleichzeitig eine Reihe von Rechten und Pflichten umzeichnet sein, worauf die Bezeichnung „Vertretung“ hindeuten könnte.

Man hat dieser Theorie, die logisch durchaus haltbar und vor allem dem positiven Recht am meisten entspricht, den Vorwurf gemacht, daß sie zu der merkwürdigen Konsequenz führe, daß, wenn die Legislatur-Periode abgelaufen sei, oder durch Auflösung ihr Ende erreiche, in der Zeit bis zur Wahl der nächsten Volksvertretung der konstitutionelle Staat in einen absoluten umgewandelt würde.[3]) Das ist aber nicht richtig. Wenn man jene scharfe Trennung zwischen Organ und Organträgern vornimmt, so muß man das Organ als etwas Unpersönliches, als abstrakte Institution ansehen, wie oben gezeigt wurde. Und dann geht das Organ „Volks-

[1]) a. a. O. I. S. 350.

[2]) a. a. O. S. 578/579.

[3]) Vergl. Hatschek, Allgem. St. I. S. 71. Jellinek, Allgem. St. L. S. 575.

vertretung" nicht dadurch unter, daß die Organträger die einzelnen Mitglieder, ihre Funktion durch Ablauf der Legislatur-Periode verlieren. Die bloße verfassungsmäßig festgelegte Einrichtung, das Organ, bleibt bestehen auch wenn die Abgeordneten augenblicklich nicht vorhanden sind.[1][2])

Auch für das Verhältnis zwischen Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft ist diese Theorie die am meisten zutreffende: Gemeindevertretung heißt die Stadtverordnetenversammlung auch nur mit Rücksicht auf ihre Zusammensetzung, weil das Kollegium der Organträger vom Volke gewählt wird. Dadurch, daß der einzelne Bürger bei dieser Wahl mitzuwirken berechtigt ist, kann er mittelbar einen Einfluß auf die Stadtverwaltung üben, da das Organträger-Kollegium, die Stadtverordneten, mitwirkt bei der Willensbildung der Stadtgemeinde. Durch den Wahlakt aber werden ebensowenig wie bei der Volksvertretung irgend welche Rechte auf die Gewählten übertragen. Wie zwischen Volksvertretung und Volk, so bestehen zwischen Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft keinerlei rechtliche Beziehungen. Wie der Volksvertreter aus der Verfassung, so leitet der Stadtverordnete aus der Städteordnung Rechte und Pflichten her; er übt, ebenso wie der Volksvertreter öffentliche Funktionen kraft Gesetzes.

§ 8. Andere Theorien.

Bei dieser Auffassung vom Verhältnis der Volksvertretung zum Volk bezw. der Stadtverordnetenversammlung zur Bürgerschaft, wird man alle anderen Theorien, die dieses Verhältnis zu erklären versuchen, ablehnen müssen:

Die ältere sogenannte Mandatstheorie nahm an, daß das Volk seine Rechte, allerdings nur der Ausübung nach an seine Stellvertreter, die Repräsentanten übertragen habe.

---

[1]) Vergl. Lukas a. a. O. S. 20.

[2]) Bei der Stadtverordnetenversammlung könnte dieser Einwand nur für den Fall der Auflösung gemacht werden, denn sonst steht ihm schon das Prinzip der Partialerneuerung entgegen. Vergl. § 21. 28 St. O.

Sie wurde vertreten von Klüber[1]), Rotteck[2]), Zöpfl[3]), Mohl[4]) und von der ausländischen Literatur. Sie ist aber unhaltbar, denn eine Stellvertretung des Volkes durch die Volksvertretung, worauf die Theorie hinausläuft, ist nicht denkbar, weil das Volk als solches kein Rechtssubjekt ist. Außerdem widerspricht sie dem Verbote des imperativen Mandats. Aus denselben Gründen ist diese Theorie auch für das Verhältnis der Stadtverordnetenversammlung zu der Bürgerschaft unbrauchbar.

Ganz ähnlich dieser Theorie ist die Auffassung von der Volksvertretung als einem Organ des Volkes. Sie vertritt besonders Schulze, Pr. St. R. I, S. 565. Er gibt zwar zu, daß das Volk neben dem Staate kein Rechtssubjekt ist, aber das Volk ist nach seiner Ansicht „auch nicht bloß eine atomistische Masse von Millionen Individuen, es ist vielmehr eine lebendige Gesamtexistenz mit einer geschichtlich gewordenen, fest ausgeprägten Volkseigentümlichkeit." . . und „die Volksvertretung repräsentiert nicht das atomististische Aggregat der zeitweilig lebenden Individuen, sondern die volkstümliche Gesamtexistenz".[5]) Mit Recht wendet Rieker gegen diese Theorie ein, vom philosophischen und politischen Standpunkte aus könne man in dem Volke eine Einheit erblicken; vom juristischen Standpunkte aus habe das Volk überhaupt keine rechtliche Existenz. Folglich kann die Volksvertretung, da nur Rechtspersönlichkeiten Organe haben können, nicht das Organ des Volkes sein. Eine ähnliche Auffassung wie Schulze hat auch Gerber.[6]) Was eben vom Volke und der Volksvertretung gesagt wurde, gilt auch für die Bürgerschaft in der Stadt. Auch sie besitzt als solche keine Rechtspersönlichkeit und deshalb kann die Stadtverordnetenversammlung nicht Organ der Bürgerschaft sein.

Eine andere Theorie, welche man als Fiktionstheorie

---

[1]) a. a. O. S. 392.
[2]) a. a. O. S. 225.
[3]) a. a. O. S. 11. S. 258.
[4]) a. a. O. S. 7 ff.
[5]) a. a. O. S. 50.
[6]) St. R. S. 125.

bezeichnen kann, ist von Rieker[1]) und vorher schon von Bluntschli[2]) aufgestellt worden. Rieker sagt:

Die Volksvertretung ist kraft gesetzlicher Fiktion das Volk, d. h. die Gesamtheit der Untertanen. Er glaubt, daß die von ihm aufgestellte Fiktion rechtlichen Ausdruck in der gesetzlichen Bestimmung finde, welche direkt oder indirekt in allen Verfassungen wiederkehrt, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes seien. Es fragt sich aber, ob wirklich dieser Rechtssatz eine solche Rechtsfiktion, wie Rieker meint, enthält. Es kommt hier sehr darauf an, wie man den Begriff Vertretung faßt. Will man zu dem Resultat wie Rieker kommen, dann muß man notwendigerweise den Begriff Vertretung im privatrechtlichen Sinne fassen. Im Zivilrecht[3]) nämlich wird kraft Rechtsfiktion die Rechtshandlung des unmittelbaren Vertreters als solche des Vertretenen angesehen. Man könnte dann also auch sagen: die Volksvertretung ist das ganze Volk. Aber, wie wir schon gesehen haben, ist der privatrechtliche Begriff nicht zu brauchen für die juristische Konstruktion des Verhältnisses zwischen Volk und Volksvertretung. Spricht man aber von Volks„vertretung“ nur bezüglich ihrer Zusammensetzung — die andere hier in Betracht kommende Möglichkeit — also in dem Sinne, daß dem gesamten Volke durch das Organ der Volksvertretung, bei dessen Zusammensetzung es persönlich mitwirkt, ein Anteil an den Willensentschlüssen des Staates eingeräumt wird, so spricht der obige Rechtssatz, auf den sich Rieker stützt, zwar auch eine Rechtsfiktion aus, aber nicht die, welche Rieker meint: Dann besagt er nämlich: die Abgeordneten, welche in Wirklichkeit nur von der Mehrheit des Volkes gewählt sind, sollen als von dem ganzen Volke gewählt angesehen werden. Für die Fiktion, die Rieker aufstellt, bietet der erwähnte Rechtssatz jedoch keine Grundlage. Als tatsächliche Fiktion ist sie aber wertlos. Auch diese Theorie wird, da sie juristisch nicht haltbar ist, für die rechtliche

---

[1]) a. a. O. S. 23.
[2]) Allgem. St. R. S. 56.
[3]) B. G. B. § 164.

Erklärung des Verhältnisses zwischen Stadtverordnetenversammlung und Bürgerschaft nicht in Betracht kommen.[1])

Eine vierte Theorie ist von Jellinek aufgestellt worden, ihr hat sich Hatschek[2]) angeschlossen. Der Gedanke, der ihr zugrunde liegt, daß das Volk Staatsorgan sei, findet sich auch schon bei Gierke Schmollers Jahrbuch 1883, S. 1142, wo er die Wählerschaft als unmittelbares Staatsorgan bezeichnet. Jellinek[3]) sagt: der Staat, welcher eine repräsentative Verfassung hat, schafft zuerst ein primäres Staatsorgan, worunter er den „Teil des Volkes versteht, dem verfassungsmäßig die Ausübung staatlicher Funktionen in geringerem oder größerem Umfange zukommt.“ Dieses primäre Staatsorgan, oder wie Jellinek es nennt, Kreationsorgan erzeugt durch Abgeben der Stimme staatlichen Willen, und dadurch wird das sekundäre Organ, die Volksvertretung geschaffen. Diese Theorie hat auf den ersten Blick viel für sich, aber trotzdem wird man sich ihr nicht anschließen können. Ganz abgesehen davon, daß, wie Lukas[4]) richtig hervorhebt, Jellinek bei Begründung der Theorie nicht scharf genug zwischen Organ und Organträgern unterscheidet, wodurch Unklarheiten und Widersprüche unvermeidlich sind, muß die Theorie auch dann hinfällig werden, wenn man diese Scheidung nicht vornimmt, und zwar deswegen, weil der Ausgangspunkt für die Ausführungen Jellineks nicht richtig ist. Er faßt den Begriff Staatsorgan zu weit, wenn er damit jeden bezeichnet, dessen Willen kraft Rechtssatzes an der Bildung staatlichen Willens beteiligt ist. Denn selbst, wenn man jene scharfe Scheidung zwischen Organ und Organträgern nicht vornimmt, sondern wie Jellinek es wenigstens bei Begründung seiner Theorie tut, sie beide mit einander verschmilzt, so wird man doch immerhin sagen müssen, daß es zum Wesen eines Organes innerhalb

---

[1]) Vergl. Meyer-Anschütz S. 297, Anm. 5, Laband a. a. O. S. 274, Anm. 2, welche diese Theorie auch als „unjuristisch“, aber eigentlich ohne Begründung ablehnen.

[2]) Allg. St. R. I. S. 71 ff.

[3]) Allg. St. L. S. 568 ff.

[4]) a. a. O. S. 21.

eines Organismus gehört, daß es zu den anderen Organen in dem Verhältnis der Wechselwirkung und Wechselbeziehung steht. „Denn nur dadurch, daß die sich gegenseitig voraussetzenden und ergänzenden rechtlichen Kompetenzen und Verpflichtungen der vielen intervenierenden menschlichen Willenszentren sich zu einer harmonischen Einheit kunstvoll zusammenfügen, wird bewirkt, daß wir neben den verschiedenen intervenierenden menschlichen Willenszentren auch noch das einheitliche Willenszentrum der juristischen Person tätig sehen.“[1]) Ein solches Verhältnis besteht aber zwischen den Organen Volksvertretung und dem angeblichen Organ „Volk“ nicht. Denn man wird Jellinek nicht beipflichten können, wenn er sagt, daß das Volk nicht bloß reines Kreationsorgan sei, dessen Funktion und Recht mit der Ernennung des Abgeordneten konsumiert sei. Und weiter, daß durch die Wahl eine dauernde Verbindung zwischen den Repräsentanten und dem gesamten Volke, ein Organverhältnis hergestellt würde, das seiner Natur nach ein Rechtsverhältnis sein soll. Dem positiven Recht entspricht diese Auffassung kaum. Bei allen Volksvertretungen in dem hier gemeinten Sinne sind diese vom Volke durchaus rechtlich unabhängig. Die politische Abhängigkeit der Vertreter vom Volke, die bisweilen besteht, kann aber zur juristischen Erklärung des Verhältnisses zwischen Volksvertretung und Volk nicht herangezogen werden.

Ein „Organ“ aber, dessen Kompetenz nur darin besteht, ein anderes Organ zu schaffen, sowie aber dies vorhanden ist, keinerlei Funktionen mehr im Gesamtorganismus zu erfüllen hat, sondern unvermittelt, untätig den anderen Organen gegenübersteht, das ist eben kein Organ mehr.

Auch für das Verhältnis der Stadtverordnetenversammlung zur Bürgerschaft wird man diese Theorie analog anwenden können, aber ihre Richtigkeit auch ebenso ablehnen müssen. Die Summe der wahlfähigen Bürger wäre hier das primäre Organ, welches das zweite, die Stadtverordnetenversammlung, schafft. Stadtorgan müßte in analoger

---

[1]) Lukas a. a. O. S. 14.

Weise derjenige sein, dessen Wille an der Bildung städtischen Willens beteiligt ist. Aber auch hier muß aus denselben oben erwähnten Gründen die Organqualität der wahlfähigen Bürger abgeleugnet werden; denn auch zwischen Bürgerschaft und Stadtverordnetenversammlung bestehen nach der Wahl rechtlich keinerlei Beziehungen.

2. Kapitel.

B. Ähnlichkeiten bezüglich parlamentarischer Eigentümlichkeiten zwischen Stadtverordnetenversammlung und Volksvertretung.

§ 9. I. Ähnlichkeiten in den kollegialischen Rechten beider Vertretungen.

Es sind nun noch einige Ähnlichkeiten zwischen beiden Kollegien zu behandeln, die aber auf anderem Gebiete wie die bisher erörterten liegen. Es handelt sich um beiden gemeinsame Eigentümlichkeiten, die zwar nicht für das Wesen und die rechtliche Natur von Bedeutung sind, die aber doch für beide Vertretungen sehr charakteristisch sind, und die man zusammenfassend als parlamentarische bezeichnen kann:

Fast allen Volksvertretungen sind Befugnisse eingeräumt worden bezüglich der Ordnung ihrer inneren Angelegenheiten, sogenannte kollegialische Rechte, d. h. solche, welche der Volksvertretung als ganzem, nicht den einzelnen Mitgliedern zukommen. Ähnliche Rechte bestehen auch für die Stadtverordnetenversammlung. Von solchen ist zunächst zu nennen: das „Recht der Selbstkonstituierung“,[1]) welches bei Volksvertretungen in der Wahl des Bureaus, bei der Stadtverordnetenversammlung in der Wahl des Vorstandes besteht. Ersteres setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, einem oder zwei Vizepräsidenten und Sekretären, letzteres aus dem Vorsteher, Stellvertreter desselben, Schriftführer und Stellvertreter desselben (§ 38 St. O.). Hierzu kommen nach den meisten Geschäftsordnungen der Stadtverordnetenversammlung noch Beisitzer, welche dazu dienen, den Vorsitzenden in der Handhabung der Sitzungsgeschäfte zu unter-

[1]) Hatschek, Allg. St. O. I. S. 89.

stützen. Der Präsident der Parlamente wird ebenso wie der Stadtverordnetenvorsteher meist gewählt, nur die Vorsitzenden der ersten Kammer werden in Monarchien oft vom Monarchen ernannt. Die anderen Mitglieder des Vorstandes werden bei beiden Kollegien immer gewählt. Mit der Wahl des Bureaus bezw. des Vorstandes ist die Konstituierung erfolgt, welche in beiden Fällen nach einer bestimmten Zeit immer wieder von neuem vorgenommen werden muß. Und zwar beträgt die Funktionsdauer des Bureaus der Volksvertretung gewöhnlich eine Session, bei Stadtverordnetenversammlungen die des Vorstandes ein Jahr (§ 38 St. O.).

Ein zweites kollegialisches Recht, welches heute fast jedem Parlament und neuerdings auch der Stadtverordnetenversammlung zusteht, ist das Recht die Legitimation der Mitglieder zu prüfen. Bei der Stadtverordnetenversammlung besteht dieses Recht ebenso wie bei allen aus Wahlen hervorgegangenen Volksvertretungen in der Wahlprüfung. Die Stadtverordnetenversammlung hat dieses Recht erst durch das Z. G. vom 1. August 1883 erhalten. Vorher gab es nach § 27 St. O. nur eine Beschwerde seitens jedes Bürgers, also auch der Stadtverordneten bei der Regierung. § 10, 2 Z. G. sagt: „Die Gemeindevertretung beschließt über die Gültigkeit der Wahlen zur Gemeindevertretung.“ Bezüglich der Art und Weise der Wahlprüfung gibt es bei den verschiedenen Volksvertretungen verschiedene Systeme. Einmal kann mit der Wahlprüfung eine besondere Kommission der parlamentarischen Körperschaft betraut sein, und das Plenum muß dann ihre Beschlüsse genehmigen (z. B. Belgien, a. 34, Pr. a. 78, R. V. a. 27). Nach einem zweiten System steht die Wahlprüfung einer ständigen Kommission zu, welche selbständig über die Gültigkeit der Wahlen entscheidet (z. B. Ungarn, Italien). Schließlich ist bei einigen Volksvertretungen die Wahlprüfung einem besonderen Gerichtshof zugewiesen und zwar entweder mit oder ohne rechtliche Gebundenheit des Parlaments (Portugal, England, Schweden). Bei der Stadtverordnetenversammlung wird die Wahlprüfung meist, wenigstens in größeren Städten, einem besonderen Ausschuße überwiesen, der seinen Beschluß aber dem Plenum

zur Genehmigung vorlegen muß. Also ähnlich dem zuerst genannten System bei der Volksvertretung. Eine Besonderheit ähnlich dem dritten System, besteht aber insofern, als gegen den Beschluß der Stadtverordnetenversammlung die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zulässig ist (§ 11 und 21 Z. G.).

Es gehört ferner hierher, das Recht der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung, die Geschäftsordnung festzustellen: eine solche wird bei beiden erlassen zur näheren Ordnung des Geschäftsganges in Ergänzung der darüber bereits in den betreffenden Verfassungsgesetzen bestehenden Bestimmungen. Die Geschäftsordnungen der Stadtverordnetenversammlung sind meist nach dem Muster der parlamentarischen geschaffen worden, die Muster, welche die Instruktion vom 20. Juni 1853 a. XIII empfieht, wurden dagegen, weil zum Teil unpraktisch, nicht benützt. Die Form für die Erlassung der Geschäftsordnung ist sehr verschieden. Heute haben die meisten Parlamente das Recht autonomischer Festsetzung; die gesetzliche Festlegung, die früher sehr häufig war, ist jetzt seltener. Für die Stadtverordnetenversammlung besteht das Recht, eine Geschäftsordnung abzufassen nach § 48 St. O., aber nur unter Zustimmung des Magistrats, also ähnlich der gesetzlichen Form der Erlassung bei der Volksvertretung.

Schließlich ist als kollegialisches Recht der Stadtverordnetenversammlung noch zu nennen das Recht der Selbstversammlung, welches auch manchen Volksvertretungen, meist solchen in parlamentarisch regierten Staaten, zusteht. Die Städteordnung erkennt das Selbstversammlungsrecht der Stadtverordnetenversammlung zu im a. 38, 2: „Die Stadtverordneten versammeln sich, so oft es ihre Geschäfte erfordern.“

§ 10. II. Ähnlichkeiten in den sogenannten Immunitätsrechten.

Die einzelnen Mitglieder der meisten Volksvertretungen nehmen eine Sonderstellung ein gegenüber ihren Mitbürgern. So besteht für erstere die Immunität, d. h. der Ausschluß der zivil- oder strafrechtlichen Verfolgung während

der Session, ausgenommen bei Ergreifung auf frischer Tat. Und ferner haben sie parlamentarische Redefreiheit, in der Unverantwortlichkeit der Mitglieder für ihre berufsmäßigen Äußerungen bestehend. In dem Umfang wie für Volksvertreter besteht eine Sonderstellung für die Stadtverordneten nicht. Aber auch sie genießen in beschränktem Maße parlamentarische Redefreiheit, insofern sie sich oft mit Erfolg auf § 193 Str. G. B. werden berufen können.[1]) Bei Beleidigungen gegen sie, in ihrem Beruf, werden sie nicht gemäß §414 Str. P. O. auf dem Weg der Privatklage angewiesen sein, sondern die Staatsanwaltschaft wird gemäß § 416 e. c. die öffentliche Klage zu erheben veranlaßt werden können.

§ 11. III. Der ähnliche Mechanismus der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung.

Die meisten modernen Parlamente sind recht komplizierte Apparate, die, wenn sie gut funktionieren sollen, eines je nach Größe mehr oder weniger im einzelnen ausgebauten Mechanismus bedürfen. Aber nicht minder erfordern heute auch die Stadtverordnetenversammlungen größerer Städte eine umfangreiche Gliederung, welche in vielen Beziehungen derjenigen der Volksvertretung ähnlich ist.

Zunächst ist erforderlich, wenn in der Versammlung Ordnung herrschen soll, daß einer aus der Reihe der Mitglieder des Parlaments bezw. der Stadtverordnetenversammlung gewählt wird, dessen durch die Geschäftsordnung bestimmter und begrenzter Autorität sich alle Mitglieder unterwerfen: Dies ist der Präsident oder Vorsitzende, der entsprechend seiner souveränen Stellung in den Verhandlungen auch meist im Sitzungssaale einen hervorragenden Platz angewiesen erhält. Von der Persönlichkeit des Präsidenten hängt sehr viel ab. Robert von Mohl zählt einige Eigenschaften auf, die der Präsident in seiner Person möglichst vereinen soll: „Unerschütterliche Ruhe und Selbstbeherrschung, Stetigkeit und Unparteilichkeit gegen Freund und Feind; gewinnendes Benehmen, soweit es die Pflicht irgend gestattet. Schnelle

---

[1]) Vergl. Oertel Anm. 4, 3, zu § 35, Gerstmeyer § 35, Anm. 4.

Auffassung und scharfsinnige Beurteilung plötzlich eintretender Fragen oder Tatsachen: sichere logische Beherrschung der Verhandlungen, namentlich auch zur richtigen Stellung der Fragen für die Abstimmung, beständig gegenwärtige Kenntnis der Geschäftsordnung und des Geschäftsstandes; endlich eine Eindruck machende Persönlichkeit und eine leichte Handhabung des Wortes, womöglich selbst eine ernste Beredtsamkeit."[1])

Alles Eigenschaften, die man auch in der Person des Stadtverordnetenvorstehers nach Möglichkeit vereint sehen möchte. Die Befugnisse des Präsidenten bezw. des Vorsitzenden bestehen namentlich in der Verteilung der zur Verhandlung gelangenden Referate unter die Mitglieder, in der Leitung der Verhandlungen (§ 46 St. O.), in der Handhabung der Ordnungspolizei in den Sitzungen und der Vertretung der Versammlung nach außen.

Während die Institution des Präsidenten bezw. Vorsitzenden bei allen Versammlungen eine althergebrachte, weil natürliche, ist, ist ein anderes Mittel der systematischen Gliederung der Volksvertretung und der Stadtverordnetenversammlung verhältnismäßig jüngeren Datums: nämlich die Einteilung und die Zusammenfassung der Mitglieder zu Abteilungen. Wo Abteilungen in Parlamenten bestehen, wie z. B. in Preußen, im Reiche, in Belgien, Frankreich und in anderen Staaten, oder in Städten wie z. B. in Berlin, Königsberg bestehen, ist ihre Hauptfunktion in der Regel die Wahl der Mitglieder zu den Kommissionen. Nur in Königsberg bestehen sie „behufs Vorberatung der . . . zur Beratung kommenden Gegenstände".[2]) Diese Abteilungen sind im Grunde das, was in anderen Städten die nachher zu erwähnenden Ausschüsse sind. Die Abteilungen entstehen dadurch, daß die Versammlung in der ersten öffentlichen Sitzung der Session oder des Jahres durch das Loos in eine Reihe Abteilungen mit möglichst gleicher Mitgliederzahl geteilt wird. Die Bedeutung der Abteilungen in den

[1]) a. a. O. S. 285.

[2]) Jebens a. a. O. S. 222.

Stadtverordnetenversammlungen und in den Parlamenten ist sehr verschieden. Während in Frankreich z. B. und in Berlin die Ausschüsse in Wirklichkeit aus den „Bureaus“ bezw. Abteilungen hervorgehen, und die Besetzung dieser daher auf die Besetzung der Ausschüsse einen gewissen Einfluß ausübt, sind die Abteilungen z. B. im deutschen Reichstage fast bedeutungslos geworden, weil die Ausschüsse in Wirklichkeit nicht durch Vermittelung der Abteilungen, sondern unmittelbar von den Fraktionen aus besetzt werden. Aber auch in Berlin werden die Ausschüsse heute schon mitunter so wie im Reichstage unter Umgehung der Abteilungen besetzt.[1])

Während die Abteilungen meist nur Mittel zum Zweck der Bildung von Kommissionen und nur da von Bedeutung sind, wo sie nicht bloß rechtlich, sondern auch tatsächlich dieses Mittel darstellen, können die Kommissionen eine mehr allgemeine Bedeutung beanspruchen, und zwar sowohl für Volksvertretung wie für Stadtverordnetenversammlung, wo sie meist Ausschüsse genannt werden[2]).

Kommissionen sowie Ausschüsse beruhen auf dem Prinzip der Arbeitsteilung. Daraus folgt schon, daß sie da nicht erforderlich sind, wo der Geschäftsverkehr wie bei manchen Stadtverordnetenversammlungen in kleinen Städten nicht sehr umfangreich ist. Aber in größeren Städten haben die Ausschüsse heute eine ähnliche Bedeutung wie die Kommissionen in der Volksvertretung. Die Städteordnung erwähnt das Recht der Stadtverordnetenversammlung Ausschüsse zu ernennen in § 37, wo es sich allerdings nur um Ausschüsse zu Kontrollzwecken handelt. Aber man wird der Stadtverordnetenversammlung das Recht, Ausschüsse auch zu anderen Zwecken einzusetzen nicht verwehren können. Der Zweck solcher Ausschüsse und Kommissionen wurde schon berührt: Große parlamentarische Körperschaften und Stadtverordnetenkollegien debattieren zweckmäßigerweise nur

---

[1]) Vergl. Jebens a. a. O. S. 223.

[2]) Diese Ausschüsse sind zu unterscheiden von den sogenannten Deputationen, welche für Verwaltungszwecke bestehen, und welche sich aus Stadtverordneten, Magistratspersonen und stimmfähigen Bürgern zusammensetzen.

über die wichtigeren Vorlagen. Aber auch bezüglich dieser kann dem Plenum zeitraubende Arbeit erspart werden, wenn vorher Ausschüsse die Beratung in der Vollversammlung vorbereiten. In der Öffentlichkeit der Plenarversammlung soll die „Wahrheit" „verkündet", in der vertraulichen Kommissionssitzung soll sie „gesucht"[1]) werden. Die Ausschüsse können verschiedener Art sein, es gibt ständige Ausschüsse, welche auf die Dauer von mehreren Jahren berechnet sind, und besondere Ausschüsse, die nur für einzelne bestimmte Angelegenheiten gebildet werden, und deren Funktion mit der Erledigung des ihnen erteilten Auftrages erlischt. Die Bildung der Ausschüsse ist in den einzelnen Parlamenten und Stadtverordnetenversammlungen verschieden. Sie kann durch Wahl seitens der Abteilungen, wie oben erwähnt, oder seitens der Versammlung selbst erfolgen.

Manche Kommissionen in den Volksvertretungen und manche Ausschüsse in den größeren Stadtverordnetenversammlungen haben heute eine hervorragende Bedeutung, weil in ihnen die Hauptarbeit geleistet wird, und das Resultat ihrer Beratungen für die Abstimmungen in den Plenarversammlungen zumeist maßgebend ist. Man denke nur an die Budgetkommission im deutschen Reichstage und die Budget- und Wahlausschüsse in den größeren Kommunen.

Es ist nicht zu leugnen, daß Kommissionen und Ausschüsse heute für die größeren Stadtverordnetenversammlungen und Volksvertretungen geradezu eine Notwendigkeit sind, aber sie bringen auch mancherlei Nachteile mit sich, die bei beiden Kollegien in die Erscheinung treten. So ist in den Kommissionssitzungen die Öffentlichkeit ausgeschlossen. Berichte erscheinen von vielen Kommissionen der Staatsparlamente selten, von den Verhandlungen der Stadtverordnetenausschüsse fast nie. So kommt es vor, daß, wenn eine Vorlage im Plenum an die Reihe kommt und mancher Zuhörer gerade etwas Näheres über die Gründe für und wider zu hören hofft, er in dieser Hoffnung getäuscht wird, weil die Ver-

---

[1]) Vergl. Neumann-Hofer, d. Bedeut. d. Komm. i. Leb. d. Parl. („Die Gegenwart", Jahrg. 1910 Nr. 49.)

sammlung sich schon in den Kommissionen darüber schlüssig geworden ist. „In wenigen Minuten ist oft über große Vorlagen entschieden, ohne daß das Publikum die Motive, die zu dem Beschlusse geführt haben, kennen lernt".[1])

Präsident, Abteilungen, Kommissionen oder Ausschüsse, alles das sind Faktoren rechtlicher Natur innerhalb des Mechanismus des Parlaments und der Stadtverordnetenversammlung. „Dagegen ist dem Parlamentsrecht fremd der Begriff der Fraktion".[2]) Und so wie kein Verfassungsgesetz, keine parlamentarische Geschäftsordnung die Fraktion kennt, so wissen auch das Grundgesetz der Stadtverordnetenversammlung und ihre Geschäftsordnungen nichts von diesem Begriff. „Die Fraktion ist im Parlament eine tatsächliche, keine rechtliche Erscheinung," sagt Rehm[3]). Aber sie ist ein tatsächlicher Machtfaktor von eminenter Wichtigkeit in dem Leben unserer Staats- und Stadtparlamente. Und worin ist der Grund hierfür zu suchen? Woher kommt es, daß die Fraktionen nicht bloß in der Volksvertretung zu solcher Macht gelangt sind, sondern auch in die Stadtverordnetenversammlung ihren Einzug gehalten haben?

Bornhak[4]) sagt: „Wie das Volk, das die Grundlage des modernen repräsentativen Systems bildet, rechtlich ungetrennt und unteilbar ist, so vertreten allerdings rechtlich die gesamte Volksvertretung wie jedes Mitglied derselben das ganze Volk. Wie aber trotz der rechtlichen Einheit das Volk nach Berufen, Nationalität, Religion usw. sich in verschiedene Gruppen scheidet, so machen diese tatsächlich sich auch in seiner Vertretung geltend." Die Bildung der Fraktionen im Parlament stellt sich als eine Reflexwirkung der Parteienbildung im Volke dar. Und wie bei der Volksvertretung ist es bei der Stadtverordnetenversammlung. Die Voraussetzungen für eine Fraktionsbildung innerhalb der Kommunalparlamente sind dieselben wie bei der Volksvertretung: die tatsächliche Gliederung der Bürgerschaft in Berufsstände,

---

[1]) vergl. „Der Stadtverordnete", 5. Jahrg. S. 83.
[2]) Rehm a. a. O. S. 7.
[3]) a. a. O. S. 8.
[4]) Allg. St. L. S. 112.

Interessentengruppen, Klassen mit verschiedenen politischen Ansichten usw. Daß trotzdem das Parteiwesen in den Stadtverordnetenversammlungen namentlich der Großstädte erst in neuerer Zeit zur Blüte gelangt ist, liegt vor allem daran, daß früher, wo die Zwecke, welche eine Stadtgemeinde zu erfüllen hatte, noch sehr beschränkt waren, das Interesse der politischen Parteien auf die Zusammensetzung der Gemeindevertretung Einfluß zu bekommen, noch nicht so groß war, Als aber das beschauliche Dasein der Stadtgemeinde aufhörte. ihr immer neue Aufgaben und Probleme gestellt wurden, die zum großen Teil auf das Gebiet der Volkswirtschaft hinüber spielten, haben die politischen Parteien auch der Kommunalpolitik ihr Interesse zugewandt, haben vor allen Dingen versucht, Einfluß auf die Zusammensetzung der Stadtverordnetenversammlung zu bekommen. Wie bei der Volksvertretung, werden auch bei dieser die Kandidaten von den politischen Parteien aufgestellt. Und wie bei der Volksvertretung stehen auch bei der Stadtverordnetenversammlung die gewählten Vertreter in engstem Zusammenhang mit den einzelnen politischen Parteien, denen sie angehören. So stehen sich heute in vielen Stadtverordnetenversammlungen meist mehrere Fraktionen gegenüber, sicherlich etwas, was Stein, als er sein großes Werk der Selbstverwaltung schuf, nicht vorausgeahnt hat.

In Verkennung der Tatsache, daß gerade während der Entfaltung des Parteiwesens in den Gemeindevertretungen der Städte diese eine blühende Entwickelung durchgemacht haben, wird von vielen die Fraktionsbildung, mit der sie sich bei der Volksvertretung schon abgefunden haben, als für die städtische Entwickelung schädlich hingestellt; insbesondere wird auch der „Fraktionszwang“, der ebenso wie in der Volksvertretung sich auch in der Stadtverordnetenversammlung unter den Fraktionen eingebürgert habe, von manchem beklagt: er besteht darin, daß der einzelne Fraktionsgenosse seine individuellen Meinungen und Neigungen den Beschlüssen der Mehrheit in der Fraktion unterordnen muß. Aber, wenn überhaupt in der Fraktion, die heute eine vollendete Tatsache ist, mit der sowohl in der Volksvertretung, wie in der

Stadtverordnetenversammlung gerechnet werden muß, Ordnung herrschen soll, so ist auch Unterordnung nötig. Daß dabei manchmal der Wille der Minderheit dem der Mehrheit weichen muß, läßt sich nicht leugnen, aber es muß auch betont werden, daß diese Fälle nicht die Regel bilden, daß es außerdem in der Volksvertretung, noch mehr aber in der Stadtverordnetenversammlung oft vorkommt, daß die einzelnen Fraktionsmitglieder nicht gezwungen werden, bei der Abstimmung über eine bestimmte Angelegenheit sich der Mehrheit anzuschließen. Und schließlich läßt sich „vom Standpunkt der Freiheit des Individiums überhaupt nichts dagegen einwenden, daß man sich den freiwilligen Beschlüssen einer freigewählten Körperschaft im Interesse der Idee, der man dienen will, unterwirft".[1]) Aber die Fraktion hat auch ihre Vorzüge, sowohl in der Stadtverordnetenversammlung wie in der Volksvertretung. Wenn oben von den Kommissionen gesagt wurde, daß sie zur Vorberatung gewisser Vorlagen dienen, so kann man von den Fraktionssitzungen ähnliches sagen. In ihnen werden die Tagesordnungen der nächsten Sitzungen durchberaten, es wird zu den einzelnen Vorlagen Stellung genommen, wobei freieste Aussprache erfolgt. Und so sind gerade die Fraktionssitzungen für die Mitglieder der Fraktion sehr instruktiv. Außerdem führen sie den homo novus, der in das Stadt- oder Staatsparlament einzieht, in das parlamentarische Leben ein. Aber auch dem in der parlamentarischen Taktik Erprobten gewährt die Fraktion einen für den einzelnen Vertreter mitunter sehr bedeutungsvollen Rückhalt.

3. Kapitel.

§ 12. C. Ähnlichkeit bezüglich der Bedeutung der Stadtverordnetenversammlung und der Volksvertretung.

Unser ganzes öffentliches Leben in Staat und Kommune wird heute auf fast allen Gebieten von der Politik in hohem

---

[1]) Gerlach a. a. O. S. 40.

Maße beeinflußt. Und so ist die staatsbürgerliche Erziehung des Volkes heute mehr denn je von der größten Bedeutung. Als Mittel, um dies zu erreichen, sind aber nicht zuletzt geeignet Volksvertretung wie Stadtverordnetenversammlung. Die aktive Beteiligung des Volkes am staatlichen Leben und an der städtischen Verwaltung, die Arbeit für die Stadt und den Staat, erweckt Interesse und Verständnis für die Bedingungen des staatlichen und städtischen Lebens. Gerade das war es ja, auch, was Stein im Jahre 1808 mit der Einführung der Selbstverwaltung in den Städten bezweckte: „Den Bürgern eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten".[1])

Wenn auch oben von manchen im Parlamente und in der Stadtverordnetenversammlung gehaltenen Reden Nachteiliges gesagt werden mußte, so wird man doch im allgemeinen den Reden die Bedeutung nicht absprechen können, daß sie den Untertanen, in welch einer Form auch vermittelt, Gelegenheit geben, sich umfangreiche Kenntnisse auf den Gebieten des politischen und kommunalpolitischen Lebens zu erwerben. Aber auch die Mitglieder der Volksvertretung sowohl wie der Stadtverordnetenversammlung tun in dieser Richtung ein übriges, indem sie von Zeit zu Zeit in Vorträgen im Volke und in der Bürgerschaft über ihre Tätigkeit berichten und dabei die wichtigsten politischen bezw. kommunalpolitischen Fragen erörtern.

Außerdem sind beide Kollegien wertvolle Einrichtungen für alle diejenigen Elemente im Volke, welche sonst keine Gelegenheit haben, ihre Wünsche vorzubringen. Es ist aber von größter Wichtigkeit für eine gute Verwaltung und Regierung, daß auch die Regierung bezw. die Obrigkeit Gelegenheit bekommt, Ansichten von Untertanen aus allen Landesteilen und allen Volksschichten zu hören. Dies kann auf mehrfache Weise geschehen, z. B. auch durch Verwaltungsbeschwerden. Aber bei wichtigeren Angelegenheiten wird es zweckmäßigerweise durch die Volksvertretung und die Stadt-

---

[1]) Vergl. Einl. z. St. O. v. J. 1808.

verordnetenversammlung geschehen. Beide sind um des Volkes willen da. In ihnen soll die öffentliche Meinung „die Gesamtgesinnung, die in der Masse der Regierten sich gegenüber der Staatsgewalt bildet",[1]) zum Ausdruck kommen. Wenn die Regierung im Staate bezw. die Obrigkeit in der Stadt die Fühlung mit dem Volke nicht verlieren sollen, wenn sie immer das Verständnis für die praktischen Fragen, welche das Volk betreffen, behalten sollen, dann ist es notwendig, daß Volksvertretung im Staate und Stadtverordnetenversammlung in der Stadt mit der Regierung und der Obrigkeit mitarbeiten, und diese beiden immer über die berechtigten Wünsche des Volkes unterrichten und so dafür sorgen, daß die Regierenden nicht zu viel regieren, daß sie nicht einseitig informiert, um der Wohlfahrt der Regierten willen Wege einschlagen, „die an sich durchaus geeignet, aber der Fülle des Lebens gegenüber doch nie allein richtig sind"[2]).

Zweiter Teil.

Ähnlichkeiten der Stadtverordnetenversammlung mit dem preußischen Abgeordnetenhause.

4. Kapitel.

A. Ähnlichkeiten bezüglich der Art und Weise der Zusammensetzung beider Kollegien.

§ 13. I. Ähnlichkeiten bezüglich der aktiven Wahlfähigkeit.

Wir sehen also, daß die Stadtverordnetenversammlung einer Volksvertretung in sehr vielen Beziehungen gleicht, nicht nur im Wesen und in der rechtlichen Natur, auch sonst weisen beide vielfache bedeutsame Ähnlichkeiten auf, weshalb es denn auch eine gewisse Berechtigung hat, wenn man heute

---

[1]) Treitschke a. a. O. I. S. 145.

[2]) Körte, Gemeinsinn als Grundlage v. Selbstverwaltung. Sondernummer der Hartungschen Zeitung v. 5. 10. 1908.

von der Stadtverordnetenversammlung als dem Stadtparlament spricht. Aber die Stadtverordnetenversammlung in Altpreußen gleicht nicht nur einer Volksvertretung im allgemeinen, sie gleicht insbesondere auch dem Parlamente, das für die städtische Selbstverwaltung und somit auch für die Gemeindevertretung vorzugsweise Bedeutung hat, nämlich dem preußischen Abgeordnetenhause:

Und zwar ist es zunächst die Art und Weise der Zusammensetzung beider Kollegien, welche sehr ähnlich ist: Beide Vertretungen gehen aus Wahlen hervor. (V. § 1 St. O. § 13.) Aber nicht jeder darf wählen und nicht jeder darf gewählt werden. Dem entsprechen die Begriffe Stimmrecht oder aktive Wahlfähigkeit und Wählbarkeit oder passive Wahlfähigkeit. Was zunächst die aktive Wahlfähigkeit anlangt, so ist sie sowohl in der preußischen Verfassungsurkunde wie in der St. O. an das Vorliegen besonderer Erfordernisse geknüpft, welche in der Person des Wählers vereinigt sein müssen. § 70 V. U., welcher diese Erfordernisse festgesetzt hat, gilt allerdings nicht mehr, weil er ebenso wie die beiden folgenden Paragraphen suspendiert worden ist, es gilt anstatt dessen die Verordnung vom 30. Mai 1849 (G. S. S. 205), welche von den bezüglichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde zum Teil verschieden ist. Die St. O. knüpft die Wahlfähigkeit grundsätzlich an den Erwerb des Bürgerrechts § 5 Abs. 1. Dieses erwirbt nach § 5 Abs. 2 jeder selbständige Preuße, wenn er seit einem Jahre,

1. Einwohner des Stadtbezirks ist und zur Stadtgemeinde gehört,
2. Keine Armenunterstützungen aus öffentlichen Mitteln empfangen,
3. Die ihn betreffenden Gemeindeabgaben gezahlt hat, und außerdem der in 4 a—d aufgestellte Vermögenszensus vorhanden ist.

§ 8. V. sagt: „Jeder selbständige Preuße, welcher das 24. Lebensjahr vollendet und nicht den Vollbesitz der bürgerlichen Rechte infolge rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses verloren hat, ist in der Gemeinde, worin er seit sechs Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, stimmberechtigter

Urwähler, sofern er nicht aus öffentlichen Mitteln Armenunterstützungen erhält."

Es bestehen demnach folgende gemeinsame Erfordernisse für die aktive Wahlfähigkeit: Es wird zunächst preußische Staatsangehörigkeit verlangt. Diese wird nach § 2 des Gesetzes über die Erwerbung und den Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 erworben durch Abstammung, Legitimation, Verheiratung, für einen Deutschen durch Aufnahme, für einen Ausländer durch Naturalisation. Da die preußische Staatsangehörigkeit als Voraussetzung für den Erwerb des städtischen Bürger- und Wahlrechts mit dem durch a. 3 d. R. V. vom 16. April 1871 (R. G. B. S. 64) begründeten Reichsindigenat hätte fortfallen müssen, wurden durch den Absatz 3 des § 3 die Bestimmungen, welche die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband betreffen, ausdrücklich aufrecht erhalten.

Als zur Ausübung der öffentlichen Funktion des Wahlrechts geeignet kann man solche Personen nicht bezeichnen, welche noch nicht „fertig" sind, noch nicht die nötige politische Reife besitzen. Deshalb besteht sowohl für das Abgeordneten- wie Kommunalwahlrecht das Erfordernis der Erreichung eines bestimmten Alters, und zwar wird in beiden Fällen die Vollendung des 24. Lebensjahres verlangt. Ursprünglich forderte der suspendierte Artikel 70 V. U. im Anschluß an den Großjährigkeitstermin des gemeinen Rechts ein Alter von 25 Jahren, die Verordnung vom Jahre 1849 legte aber den landrechtlichen[1]) Großjährigkeitstermin zugrunde. Auch die St. O. von 1853 verlangt im Anschluß an die Gemeindeordnung von 1850 den landrechtlichen Großjährigkeitstermin von 24 Jahren. Obgleich nun später das Volljährigkeitsalter auf 21 Jahre herabgesetzt wurde, zuerst durch Reichsgesetz vom 17. Februar 1875 (R. G. B. S. 71), dann durch das Bürgerliche Gesetzbuch § 2, ist bezüglich der Wahlfähigkeit jenes landrechtliche Großjährigkeitsalter mit Recht nicht geändert worden.

---

[1]) vergl. A. L. R. § 26 I. 1; § 696, II. 18.

Außer diesen beiden natürlichen Erfordernissen bestehen bei beiden Wahlrechten eine Reihe von Erfordernissen, welche man als soziale bezeichnen kann: Weder in den Wahlrechtsbestimmungen für das A. H., noch in der St. O. steht es ausdrücklich ausgesprochen, daß Frauen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Nun ist allerdings, wie Bornhak[1]) richtig sagt, die ausschließliche Wahlberechtigung des männlichen Geschlechts für die Abgeordnetenwahlen nie bestritten worden. Man hat dies in Deutschland entsprechend der Anschauung, die darüber von jeher bestand, einfach für selbstverständlich gehalten, und kam deswegen gar nicht auf den Gedanken, eine ausdrücklich die Frauen ausschließende Bestimmung aufzunehmen. Wenn aber Bornhak meint, daß die Ausschließung der Frauen auch mittelbar darin zum Ausdruck komme, daß die V., da, wo von den Wahlberechtigten die Rede ist, immer nur das Maskulinum gebraucht, so ist das ebenso wenig richtig, wie die Ansicht derer, welche dasselbe aus den Worten „jeder Preuße" für die St. O. schließen wollen[2]). Denn mit Recht hat das O. V. G. in seiner Entscheidung vom 14. Januar 1908 (E. 51, 12) ausgesprochen, daß nach dem allgemeinen Sprachgebrauch und der preußischen Gesetzgebung unter Ausdrücken, die sich ihrer sprachlichen Form nach nur auf Personen männlichen Geschlechts beziehen bisweilen auch Personen weiblichen Geschlechts mit verstanden werden. Beim Kommunalwahlrecht also, wo die Ausschließung des weiblichen Geschlechts nicht so selbstverständlich ist wie beim politischen, muß sie in anderer Weise begründet werden. Selbstverständlich ist sie aber deshalb nicht, weil hier das Wahlrecht Ausfluß des Bürgerrechts ist, die Ausübung dieses aber nicht wie das parlamentarische Wahlrecht solche politische Fähigkeiten verlangt, welche gewöhnlich eine Frau nach der bis heute noch — nicht ohne Grund — herrschenden Ansicht nicht besitzen wird; wie denn auch die L. G. O. vom Jahre 1891 selbständigen und steuer-

---

[1]) Pr. St. R. I. S. 383.

[2]) vergl. Illing-Kautz a. a. O. S. 228, § 5 Anm. 2. Ledermann § 5 Anm. 6.

zahlenden Frauen in gewissem Umfange ein Stimmrecht gewährt (§ 45). Die St. O. vom Jahre 1853, § 13 hat den Frauen das Stimmrecht nicht gewährt, sie allerdings nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Aber da die St. O. von 1808, welche die Frauen nach § 18 zum Erwerb des Bürgerrechts zuließ, sie vom Wahlrecht nach § 74 ausschloß, so kann man annehmen, daß auch die St. O. von 1853, wie sie den Frauen das Bürgerrecht nicht gab, ihnen auch das Stimmrecht nicht einräumen wollte. Das O. V. G.[1]) glaubt das auch aus dem Inhalt der St. O. folgern zu können: im § 17 Abs. 2 wo vorgeschrieben sei, daß Vater und Sohn sowie Brüder nicht zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein dürfen, sei von Mutter und Schwester nicht die Rede, während sich eine solche Bestimmung nicht hätte umgehen lassen, wenn die Möglichkeit der Wahl von Frauen vom Gesetz zugelassen worden wäre. Der sich daraus ergebende Grund für die Annahme, daß die St. O. das passive Wahlrecht nur Männern zugänglich mache, treffe aber das Bürgerrecht in seinem gesetzlichen Umfange, da ein Bürgerrecht, das nur auf das aktive Wahlrecht beschränkt wäre, der St. O. unbekannt sei[2]).

Es wird ferner in beiden Fällen „Selbständigkeit“ verlangt. Während das Wahlgesetz vom Jahre 1849 diesen Begriff nicht definiert, sagt § 5, 5 St. O.: „Als selbständig wird nach vollendetem 24. Lebensjahre ein jeder betrachtet, der einen eigenen Hausstand hat, sofern ihm nicht das Verfügungsrecht über sein Vermögen oder dessen Verwaltung durch richterliches Erkenntnis entzogen ist.“ Da aber auch für die Abgeordnetenwahlen eine authentische Auslegung[3]) des Begriffes „Selbständigkeit“ notwendig wurde, so erließ der Minister des Innern am 20. Dezember 1848 ein Zirkular-

---

[1]) a. a. O.

[2]) Übrigens verlangte eine Petition des Preußischen Landesvereins für Frauenstimmrecht an das A. H. vom 17. Februar 1909 eine Ergänzung der §§ 5 und 13 St. O. im Sinne der L. G. O. Die Regierung verhielt sich jedoch ablehnend.

[3]) vergl. Bekm. d. St. Min. v. 19. 12. 1848 (Min. Bl. S. 362 ff.).

reskript[1]): Dies bestimmte, daß jener Begriff im gewöhnlichen Sprachgebrauch zu verstehen sei, daß im Besonderen die Führung eines Haushaltes nicht als Vorbedingung des aktiven Wahlrechts zu erachten sei, mithin also z. B. auch Dienstboten oder Hauskinder als solche nicht von der Wahlfähigkeit ausgeschlossen seien. Unselbständig sei jedenfalls, wer als Wahnsinniger, Verschwender oder Gefangener über seine Person oder sein Eigentum nicht verfügen könne. Auch die St. O. verlangt für den Begriff der Selbständigkeit, daß hinsichtlich des Vermögens keine Verfügungs- oder Verwaltungsbeschränkungen bestehen. Im übrigen aber scheint sie insofern in direktem Widerspruch mit der Umgrenzung des Begriffes in dem Min. Reskript zu stehen, da sie nur den als selbständig betrachtet, der einen eigenen Hausstand hat. Allein die Praxis wie die Literatur sind sich einig darüber, daß dieser neue Begriff „Hausstand", den die St. O. zur Erklärung des anderen Begriffes „Selbständigkeit" einführt, nicht zu eng gefaßt werden darf, daß insbesondere nicht etwa der eigentümliche Besitz von Möbeln und anderen zu häuslichen Bedürfnissen bestimmte Gegenstände verlangt werden dürfe.[2]) Es ist also unter „eigenem Hausstand" ebenso wie bei den Abgeordnetenwahlen nicht eine eigene Haushaltung oder Wirtschaftsführung zu verstehen. Aber die Entscheidungen des O. V. G. haben dem Begriff „eigenen Hausstand" nach anderer Richtung eine bestimmte Bedeutung beigelegt, wodurch der Begriff „Selbständigkeit" nach der St. O. eine etwas engere Bedeutung bekommt. Das O. V. G.[3]) verlangt die selbständige, d. h. vom Vermieter unabhängige Herrschaft über einen Wohnraum. Die zitierte Entscheidung führt daneben noch aus, daß die Entstehungsgeschichte des § 5, 5 darauf hinweise, daß die Grundlage des Wahlrechts die „äußerliche Unabhängigkeit" darstellen sollte, für welche der Begriff „eigener Hausstand" gewählt wurde[4]). Diese

---

[1]) a. a. O. S. 362.

[2]) vergl. Oertel § 13, Anm. 5, Gerstmeyer § 5, Anm. 7. E. O. V. G. 14, 172.

[3]) O. V. G. 14, 172.

[4]) vergl. Ber. d. Komm. d. I. Kammer z. Prüf. d. Entw. einer G. O. Nr. 364 d. Drucks.

äußere Unabhängigkeit zeige sich vor allem in der Nichtzugehörigkeit zu einem fremden Haushalte, was aber z. B. nicht der Fall sei, wenn der sonst wirtschaftlich selbständige Sohn im Haushalte der Eltern lebt. Auch Chambregarnisten[1]) haben „eigenen Hausstand“, da sich solche im Besitz einer eigenen, wenn auch mit Möbeln des Vermieters ausgestatteten Wohnung befinden.[2]) Dagegen sollen hierher nicht die Schlafstellenmieter gehören.[3]) Ob diese Entscheidung, gerade mit Rücksicht auf die Entstehung des § 5, 5 St. O. vollständig richtig ist, muß bezweifelt werden. Denn „äußerliche Unabhängigkeit“ können auch Schlafstellenmieter besitzen. Wenn man schon den § 5, 5 ausdehnend interpretiert, so wird man denjenigen als „selbständig“ ansehen dürfen, der seinen Unterhalt ohne fremde Hilfe selbständig bestreitet[4]). Nach dem jetzigen Rechtsstande verbindet also die St. O. mit der „Selbständigkeit“ einen etwas engeren Begriff als das oben erwähnte Min. Reskript von 1848.

Darin stimmen aber beide überein, daß die geminderte oder aufgehobene Geschäftsfähigkeit wie Entmündigung wegen Verschwendungssucht und Geisteskrankheit die Selbstständigkeit nimmt. Über im Konkurs befindliche Personen äußert sich das Min. Reskript nicht, daher hat das A. H. zu dieser Frage Stellung genommen und sie dahin entschieden, daß solche Personen, so lange der Konkurs schwebt, als selbständig im Sinne des § 8 der V. nicht anzusehen sind, weil ihnen die Verfügungsfähigkeit fehle. Ihr Wahlrecht ruhe, bis der Konkurs wieder aufgehoben sei[5]).

Die St. O. spricht in § 7, 5 ausdrücklich aus, daß der im Konkurse Befindliche das Bürgerrecht, und damit auch das Wahlrecht verliere, daß aber die Fähigkeit dieses wiederzuerlangen von den Stadtbehörden verliehen werden könne, wenn die Befriedigung der Gläubiger

---

[1]) E. O. V. G. VIII, 229.

[2]) E. O. V. G. XIV, 170.

[3]) vergl. E. O. V. G. 37, 14. Min. Erl. v. 13. VII. 1900 (M. Bl. d. J. V. S. 209).

[4]) vergl. dazu: Leidig, S. 49, Boek, S. 12.

[5]) vergl. Verhandlung v. 3. XII. 1879. Sten. Ber. 1879/80 S. 392.

nachgewiesen sei. Diese Bestimmung ist durch § 52 d. Ausf. Ges. z. K. O. vom 16. März 1879 (G. S. 109) abgeändert worden, welcher bestimmt, daß die Beschränkungen, welche das Konkursverfahren für den Gemeinschuldner in der Ausübung eines auf das Vermögen sich nicht beziehenden Rechts zur Folge hat, mit der Beendigung des Konkurses von selbst wegfallen sollen. Danach müßte es jetzt in § 7, 5 St. O. heißen: „Verfällt ein Bürger in Konkurs, so verliert er dadurch für die Dauer desselben das Bürgerrecht; was praktisch auf das „Ruhen" des Abgeordnetenwahlrechts bei in Konkurs Befindlichen herauskommt. Über den begrifflichen Unterschied zwischen dem Ausdrucke „ruht" und „geht verloren" s. Ledermann, Vorbemerk. zu § 7 St. O.

Eigentümlich ist sowohl dem Stadtverordneten- wie dem Abgeordnetenwahlrechte, daß für den Erwerb dieses ein gewisses Maß wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit verlangt wird. Diese kann durch verschiedene Faktoren bestimmt werden: Man wird sie, grundsätzlich wenigstens, Personen absprechen können, welche Armenunterstützung genießen. Daher hat man solche Personen von der Wahlfähigkeit ausgeschlossen, ganz abgesehen davon, daß sie auch die für die Ausübung des Wahlrechts erwünschte Unabhängigkeit nicht besitzen. Es fragt sich aber, welche Leute im Sinne der St. O. § 5 und der V. von 1849 § 8 Armenunterstützung beziehen. Nicht gehören dazu, was unbestritten, die Leistungen der Knappschafts- und Krankenkassen oder der Unfallberufsgenossenschaften usw. Ferner ist es (in beiden Fällen) keine Armenunterstützung, wenn Befreiung von der Entrichtung des Schulgeldes gewährt wird, oder wenn die Lehrmittel umsonst geliefert werden. Unter „Armenunterstützung" sind nach Rönne-Zorn[1]) nur solche Beihilfen zu verstehen, welche aus „öffentlichen Mitteln zufolge der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Armenunterstützung gewährt werden."

Man wird aber dazu nicht bloß laufende Bezüge rechnen dürfen; wie sich denn auch das O. V. G. (37, 17) dahin ausgesprochen hat, daß eine Armenunterstützung auch dann vor-

[1]) a. a. O. S. 311.

liegt, wenn auf Grund allgemeiner Ermächtigung durch den Magistrat Krankenhäuser ohne vorherige Überweisung der Armenverwaltung im Falle vorübergehender Hilfsbedürftigkeit auf Rechnung der Armenverwaltung Krankenpflege gewährt haben. Dem steht es nicht entgegen, wenn das Gesetz betreffend die Bewilligung von Staatsmitteln zur Beseitigung des Notstandes in Oberschlesien vom 3. November 1880 § 5 (G. S. S. 17) ausdrücklich erklärt, daß die durch dieses Gesetz gewährte außerordentliche Unterstützung nicht als Armenunterstützung gelten solle. Denn hier handelt es sich um Beihilfe bei einem allgemeinen Notstande, die nicht kraft öffentlich-rechtlicher Verpflichtung aus „den zur Erfüllung der gesetzlichen Armenpflege bestimmten Mitteln"[1]) gewährt wird[2]).

Das Kommunalwahlrecht, bei welchem das eben besprochene Erfordernis sogar während eines ganzen Jahres vor der Wahl vorliegen muß, begnügt sich mit diesem negativen Zeichen der wirtschaftlichen Leistungsunfähigkeit nicht; es betrachtet auch positiv nur diejenigen, als zur Ausübung des Wahlrechts geeignet, welche die Gemeindeabgaben gezahlt haben und außerdem einen bestimmten Vermögenszensus erfüllen.[3])

Man hat ferner bei der Ausübung der öffentlichen Funktion des Wahlrechts den seßhaften Elementen im Gegensatz zu den fluktuierenden, sowohl bei den Abgeordneten-, wie bei den Stadtverordnetenwahlen einen größeren Einfluß einräumen wollen: Deshalb besteht in beiden Fällen das Erfordernis des Wohnsitzes oder längeren Aufenthaltes

[1]) Kappelmann a. a. O. S. 19.

[2]) Das R. G. v. 15. 3. 1909 (R. G. Bl. S. 319) hat bestimmt, daß nicht als Armenunterstützung angesehen werden sollen: Krankenunterstützung, die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege, Unterstützung zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder Ausbildung für einen Beruf, sonstige Armenunterstützungen, wenn sie nur in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind. Diese Bestimmung gilt aber vorläufig nur als Auslegungsmittel für Reichsgesetze.

[3]) vergl. St. O. § 5, Abs. 2, 3, 4a bis d, E. St. G. § 77. K. A. G. § 38.

während einer bestimmten Zeit. Und zwar verlangt die V. vom Jahre 1849 nur sechs Monate, während die St. O. ein Jahr fordert; nach dieser muß überdies ein Wohnsitz begründet sein, während dort sechsmonatlicher Aufenthalt genügt. Wohnsitz ist der Ort, an welchem man sich niederläßt in der Absicht, ihn zum Mittelpunkt seiner gesamten Lebensverhältnisse zu machen.[1]) Aufenthalt bezeichnet im Gegensatz dazu das tatsächliche Verweilen an einem Orte. Dieser Unterschied ist bedeutungsvoll für das Erlöschen des Wahlrechts. Wer seine Wahlberechtigung auf den Wohnsitz gründet, was beim Bürger für den Erwerb des Bürger- oder Wahlrechts immer notwendig ist, kann sich, ohne sein Wahlrecht zu verlieren, von dem betreffenden Ort, auch auf längere Zeit entfernen, der Wähler, welcher seine Wahlberechtigung auf den Aufenthalt zurückführt, kann dies im allgemeinen nicht, weil er, wenn er an diesem Orte seinen Aufenthalt nicht mehr hat, auch die Wahlfähigkeit verliert.

Auch beim Abgeordnetenwahlrecht wird daher in den weitaus häufigsten Fällen sich die Wahlfähigkeit auf den Wohnsitz gründen.

Bezüglich der Militärpersonen bestehen für beide Wahlrechte ähnliche Bestimmungen, in denen der Grundsatz der Unvereinbarkeit zum Ausdruck kommt. Man hat jenen die Möglichkeit zu wählen entzogen, einmal, um sie überhaupt von den politischen Parteikämpfen fernzuhalten, dann aber auch besonders deswegen, weil ihnen meist die nötige Unabhängigkeit fehlen wird. Die V. von 1849 § 9 gewährt freilich auch ihnen das Wahlrecht, aber das Reichs-Mil.-Ges. vom 2. Mai 1874 (R. G. Bl. S. 45) § 49, 1 hat ihnen die Ausübung des Wahlrechts verboten. Das Wahlrecht der zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten ruht. Auch nach der St. O. dürfen gewisse Militärpersonen nicht wählen. Das liegt aber hier daran, daß die servisberechtigten Militärpersonen des aktiven Dienststandes nicht zur Gemeinde gehören, nach St. O. § 3 diese Zugehörigkeit aber eine Vorbedingung für den Erwerb des

---

[1]) E. O. V. G. X, 1. XIII, 121. XV, 41, 57.

Bürger- und Wahlrechts bildet. Näheres vergl. R. M. G. § 38. E. O. V. G. 17, 200; 22, 66. Beilage II zum R. G. vom 26. Juli 1897 betreffend den Servistarif und die Klassen-einteilung der Orte (R. G. Bl. S. 619). Anlage II zum R. G. vom 22. März 1901 (R. G. Bl. S. 39).

Auch die St. O. kennt ein Ruhen des Wahlrechts für solche Militärpersonen, welche dem Beurlaubtenstande angehören und nur auf Zeit zum Heere einberufen sind, für die Dauer der Einberufung § 38 R. M. G.

Stadtverordnete wie Volksvertreter soll ferner nur der wählen können, dessen bürgerliche Ehre intakt ist. Denn nur solche sind geeignet an der Ausübung öffentlicher Funktionen teilzunehmen. Daraus ergibt sich als weiteres gemeinsames Erfordernis der Wahlfähigkeit: der Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Maßgebend sind hierfür jetzt, nachdem die diesbezüglichen Bestimmungen der § 7 St. O. §§ 12, 21 des Pr. Str. G. B. veraltet sind, §§ 32—35 R. Str. G. B. Der Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte tritt danach nie von Rechtswegen ein, sondern es muß die Aberkennung derselben im Urteil ausgesprochen sein. Die Aberkennung der bürgerlichen Ehrnrechte bewirkt die Unfähigkeit während der im Urteil bestimmten Zeit in öffentlichen Angelegenheiten zu stimmen, zu wählen oder gewählt zu werden, oder andere politische Rechte auszuüben (§ 34, 4). Anzunehmen ist, daß in beiden Fällen die Begnadigung des Verbrechers auch den Verlust der übrgerlichen Ehrenrechte aufhebt und ihm damit die Wahlberechtigung wieder zurückgibt.[1])

Wenn alle die genannten Erfordernisse bei einer Person vorliegen, dann hat sie damit die aktive Wahlberechtigung erworben. Ausüben kann sie aber dieses Recht in beiden Fällen nur, wenn außerdem noch eine formelle Voraussetzung erfüllt ist: nämlich wenn die betreffende Person in die Wählerliste eingetragen ist, welche den Zweck hat, den Kreis der aktiven Wahlberechtigten festzustellen. Diese Listen sind formell maßgebend: jeder, der in die Liste aufgenommen ist,

---

[1]) Rönne-Zorn a. a. O. I. S. 311.

gilt als wahlberechtigt, mag er es auch in Wirklichkeit nicht sein, und jeder, der nicht aufgenommen ist, kann das Wahlrecht nicht ausüben, mag er auch an sich wahlberechtigt sein.

§ 14. II. Ähnlichkeiten bezüglich der passiven Wahlfähigkeit.

Wie nun die aktive Wahlfähigkeit sowohl bei den Abgeordneten- wie Stadtverordnetenwahlen von besonderen Erfordernissen abhängig gemacht ist, so hat man auch für die Fähigkeit in die beiden Vertretungen gewählt zu werden, gewisse Vorbedingungen verlangt. Und wie in jener Beziehung vielfache Ähnlichkeiten bestehen zwischen Stadtverordnetenversammlung und Abgeordnetenhaus, so gleicht auch bezüglich der Wählbarkeit in manchen Beziehungen die städtische Gemeindevertretung der Wahlkammer des preußischen Landtages. Diese Ähnlichkeiten ergeben sich daraus, daß der Zweck einer Beschränkung der Wählbarkeit, nämlich möglichst geeignete Vertreter zu erhalten, bei beiden Kollegien meist derselbe ist. Allerdings erfordert die Wählbarkeit zu der Stadtverordnetenversammlung als einem Organ zur Vertretung lokaler Interessen, daß hier gewisse Erfordernisse verlangt werden, welche für die Wählbarkeit zum Abgeordnetenhause nicht statuiert sind. So verlangt die Wählbarkeit zum Stadtverordneten, daß der zu Wählende das Bürgerrecht besitzt, § 5 St. O. Für die Wahl zum Abgeordneten werden von den Voraussetzungen, die zum Erwerbe jenes notwendig sind, nicht alle gefordert, aber einige von ihnen müssen auch hier vorhanden sein: z. B. preußische Staatsangehörigkeit und ein bestimmtes Alter, das hier allerdings bis auf 30 Jahre erhöht ist § 29 V.

Neben ihnen bestehen dann wie bei der aktiven Wahlfähigkeit noch einige soziale Erfordernisse. Dazu gehört z. B. Selbständigkeit. Allerdings ist dies Erfordernis nicht ausdrücklich in der V. ausgesprochen, aber das Abgeordnetenhaus[1]) hat im Konkurs befindlichen Personen wegen man-

---

[1]) Vergl. Sten. Ber. 1878 I. S. 1392.

gelnder Selbständigkeit die Wählbarkeit zum Abgeordneten abgesprochen. Wenn aber ein solcher als unselbständig vom A. H. angesehen wird, so kann man daraus folgern, daß auch solche, die aus anderen Gründen nicht verfügungsfähig sind, ebenfalls nicht als wählbar anzusehen sind. Außerdem ist für die Wahl zum Abgeordneten noch in § 29 V. vorgeschrieben, daß der Wählende bereits ein Jahr lang dem preußischen Staatsverband angehört. Dieser Vorschrift entspricht § 5 St. O., wonach das Bürgerrecht und somit auch die Wählbarkeit nur erwirbt, wer seit einem Jahre Einwohner des Stadtbezirks ist und zur Stadtgemeinde gehört. Wie im ersten Falle niemand Abgeordneter werden soll, der mit dem „Lande noch nicht genügend verwachsen ist“[1]), so soll auch niemand zum Stadtverordneten gewählt werden können, der noch nicht so lange in der Gemeinde gelebt hat, daß man annehmen kann, er sei schon genügend mit den speziellen lokalen Verhältnissen vertraut und seinen Mitbürgern genügend bekannt.[2])

Auch bezüglich der Wählbarkeit kommen für die Abgeordneten- und Stadtverordnetenwahlen noch einige Beschränkungen in Betracht, welche nur für bestimmte Personen von Bedeutung sind. Es ist auch hier (wie bei der aktiven Wahlfähigkeit) der Grundsatz der Inkompatibilität, dessen Durchführung eine Reihe von Personen von der Wählbarkeit zum Abgeordneten und Stadtverordneten ausschließt. Nach § 78 V. U. kann in Preußen niemand Mitglied beider Kammern sein. Wird also ein Herrenhausmitglied zum Abgeordneten gewählt, so ist zwar die Wahl nicht schon deswegen ungültig, aber der Gewählte kann nur das Abgeordnetenmandat annehmen, und dafür auf die Mitgliedschaft im Herrenhaus verzichten, oder umgekehrt[3]). Aus dem Wortlaut des § 78 V. U. geht aber nicht hervor, daß Herrenhausmitglieder nicht gewählt werden dürfen. Ferner können

---

[1]) Meyer, Wahlrecht S. 462.

[2]) Ausnahmsweise kann das Bürgerrecht nach § 6 St. O. schon vor Ablauf eines Jahres durch die beiden städtischen Kollegien gewährt werden.

[3]) Es ist allerdings bestritten, ob ein solcher Verzicht ohne Zustimmung des Königs rechtlich wirksam ist.

nach dem Gesetz vom 27. März 1872 (G. S. S. 277) betreffend eine Zusatzbestimmung zu a. 74 V. U., Präsident und Mitglieder der Oberrechnungskammer nicht Mitglieder des Hauses der Abgeordneten sein.

Dieser Grundsatz der Unvereinbarkeit ist auch maßgebend gewesen für den Ausschluß gewisser Personen von der Wahl zum Stadtverordneten. So hat man es z. B. mit der unabhängigen Stellung, welche die Aufsichtsbehörde gegenüber den „städtischen Behörden" insbesondere der Stadtverordnetenversammlung einnehmen soll, für unvereinbar gehalten, daß Mitglieder jener Behörden auch im Stadtverordnetenkollegium sitzen. Ebenso hielt man es mit dem Stadtverordnetendienst für unvereinbar, daß ein Mitglied der Stadtverordnetenversammlung zugleich dem Magistrat angehört. Aus ähnlichen Erwägungen schließt § 17 St. O. noch eine ganze Reihe anderer Beamten von der Wählbarkeit zum Stadtverordneten aus. Auch hier aber wird man aus dem Wortlaut des § 17: „Stadtverordnete können nicht sein" nicht entnehmen dürfen, daß jene Personen überhaupt nicht gewählt werden dürfen, daß ihre Wahl ohne weiteres ungültig sei. Dies ist nur der Fall, wenn sie ihr Amt nicht aufgeben. Dies folgt auch aus dem letzten Absatze von § 17, welcher besagt, daß gewisse nahe Verwandte nicht zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sein dürfen. Werden dergleichen Verwandte zugleich gewählt, so wird nur der ältere zugelassen. Aus diesem „Zulassen" geht hervor, daß die Wahl als solche gültig, daß aber nur der ältere das Mandat erhält, während der jüngere zurückstehen muß.

Schließlich werden auch für die Wählbarkeit zu beiden Vertretungen moralisch einwandsfreie Personen verlangt: Die zu Wählenden müssen im Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte sein (§ 29 V. O. § 5 St. O.).

III. Ähnlichkeiten bezüglich der Wahlverfassung bei beiden Kollegien.

§ 15. 1. Bezüglich allgemeiner Merkmale.

Wir kommen nun zur Behandlung der Frage, inwiefern die Stadtverordnetenversammlung dem Abgeordnetenhause bezüglich des Wahlrechtssystems gleicht. Hier ist es besonders ein Prinzip, das die Ähnlichkeit zwischen ihnen sehr deutlich

hervortreten läßt: nämlich die Abstufung des Wahlrechts nach dem Dreiklassensystem. Gerade der Umstand, daß sowohl das parlamentarische wie das kommunale Wahlrechtssystem in Preußen auf diesem Gedanken der Abstufung des Wahlrechts nach der Steuerveranlagung beruht, ist so grundlegend für beide, daß man heute, wenn man das Wahlrechtssystem des Abgeordnetenhauses und das der Stadtverordnetenversammlung kurz charakterisieren will, nur von dem Dreiklassenwahlsystem spricht, welches in Wirklichkeit doch nur eins von den Prinzipien ist, welche der Wahlverfassung beider Kollegien zugrunde liegen. Dieses Prinzip beruht auf dem Gedanken, daß „gleiche Pflichten, gleiche Rechte" erfordern, daß deshalb den wirtschaftlich Leistungsfähigeren ein stärkeres Wahlrecht gegeben werden muß als dem wirtschaftlich Schwachen. Dies könne man am besten dadurch erreichen, daß man das Stimmrecht nach dem Verhältnis der Besteuerung regele[1]) Außer diesem Grundprinzip aber haben beide Wahlrechtssysteme noch eine Reihe anderer gemeinsamer Prinzipien: Das Stimmrecht wird. öffentlich ausgeübt. Jeder Wähler gibt seine Stimme zu Protokoll ab. § 31 V. § 25 St. O. Ferner ist nur der gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt und mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalten hat. Es gilt also das Prinzip der absoluten Mehrheit.[2])

§ 16. 2. Ähnlichkeiten in der Wahlverfassung bezüglich der Gliederung der Wahlberechtigten.

Wir haben nun weiter zu untersuchen, inwiefern das Wahlrechtssystem der Stadtverordnetenversammlung dem des Abgeordnetenhauses auch im einzelnen gleicht, insbesondere bezüglich der Gliederung der Wähler. Man wird bei dieser

---

[1]) Vergl. Denkschrift vom 12. 8. 1849 (Sten. Berichte über die Verhandlungen der durch V. v. 30. Mai 1849 einberufenen 2. Kammer 1, 113), Motive zum Entwurf einer Städteordnung vom 8. 3. 1876.

[2]) Beide Systeme unterscheiden sich allerdings dadurch, daß die Stadtverordneten direkt, die Abgeordneten indirekt durch Urwähler und Wahlmänner gewählt werden. Außerdem ist das Stadtverordnetenwahlrecht durch Vermögenszensus beschränkt.

Betrachtung aber nicht nur die geltenden Bestimmungen, sondern auch die außer Kraft getretenen heranziehen müssen, um zu verstehen, weshalb manche neue gesetzliche Vorschrift geschaffen worden ist.

Das Dreiklassenwahlsystem beruht auf der Einteilung der Wähler in drei Abteilungen oder Klassen. Die Bildung dieser geht auf folgende Weise vor sich: die Urwähler bei den Abgeordnetenwahlen, bezw. die stimmfähigen Bürger bei den Stadtverordnetenwahlen werden nach den von ihnen zu entrichtenden direkten Staats- bezw. Staats- und Kommunalsteuern in drei Abteilungen geteilt, und zwar in der Weise, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler bezw. Wähler entfällt. Die erste Abteilung besteht aus denjenigen Urwählern bezw. stimmfähigen Bürgern, auf welche die höchsten Steuerbeträge bis zum Belaufe des ersten Drittels der Gesamtsteuersumme aller Wähler entfallen. Die zweite Abteilung besteht aus denjenigen, auf welche die nächstniedrigeren Steuerbeträge bis zur Grenze des zweiten Drittels der Gesamtsteuersumme aller Wähler entfallen. Die dritte Abteilung besteht aus den am niedrigsten besteuerten Wählern, auf welche das letzte Drittel der Gesamtsteuersumme entfällt. Diese Bestimmungen sind für die Abgeordnetenwahlen enthalten in der Verordnung vom 30. Mai 1849 für die Stadtverordnetenwahlen in der St. O. § 13.

Es wurde oben schon angedeutet, daß das Stimmgewicht des einzelnen Wählers bei dem Dreiklassenwahlsystem um so größer ist, je mehr Steuern er zahlt. Das kommt daher, daß in der zweiten, besonders aber in der ersten Abteilung die Zahl der Wähler, welche ein Drittel der Steuersumme aufbringen, gegenüber der Zahl der Wähler in der dritten Abteilung verhältnismäßig sehr gering ist.

Aus dem Vorhergehenden folgt nun, daß, wenn die Hochbesteuerten stärker zu den Steuern herangezogen werden als dies bisher der Fall war, die Zahl der Wähler sich in der ersten, manchmal auch in der zweiten Abteilung verringern, die Zahl der in der dritten Abteilung befindlichen Wähler dagegen zunehmen muß. Dasselbe Resultat kann auch

dadurch herbeigeführt werden, daß die niedriger Besteuerten in geringerem Umfange als bisher zu den Steuern herangezogen werden. Denn auch dadurch steigen eine Reihe von Wählern aus einer höheren Abteilung in eine niedrigere herab.

Als nun die Einkommensteuergesetzgebung der Jahre 1891—93 einmal für die kleineren Einkommen Erleichterungen schuf, indem sie alle Einkommen bis einschließlich 900 Mark als Existenzminimum steuerfrei ließ, andererseits zum Ersatz für den dadurch entstehenden Ausfall die höheren Einkommen durch Vermehrung der höheren Steuerstufen schärfer herangezogen wurden, war eine Verschiebung in der Abstufung des parlamentarischen sowie kommunalen Wahlrechts in der oben geschilderten Weise unausbleiblich. Die Gesetzgebung war daher bemüht, den dadurch herbeigeführten verschärften plutokratischen Charakter des Wahlrechts wieder zu beseitigen. Dies geschah zunächst durch das Gesetz vom 24. Juni 1891 (G. S. 221), welches sowohl für die Landtags- wie für die Kommunalwahlen gilt. Dieses Gesetz bestimmte, daß für jede nicht zur Einkommensteuer veranlagte Person ein Betrag von 3 Mark in Ansatz zu bringen sei. Dadurch wurde vermieden, daß die schon erwähnten Verschiebungen nach den unteren Klassen zu sehr zunahmen.

Zu beachten ist aber, daß diese Bestimmung sich nur damit befaßt, „wie bei Eingliederung der einzelnen Wahlberechtigten in die drei Abteilungen das Wahlrecht sich abstuft“,[1]) also mit der Einreihung derjenigen sonst Wahlfähigen, welche keine Steuern zahlten, daß sie aber für die Kommunalwahlen — bei den Landtagswahlen war dies wegen der Allgemeinheit des Wahlrechts nicht möglich — nicht etwa die Bedeutung hat, auch solchen ein Wahlrecht zu geben, die es vor der Einkommensteuergesetzgebung nicht hatten. Der fingierte Normalsteuersatz von 3 Mark hat nur Bedeutung für solche, die das Bürgerrecht und Wahlrecht entweder durch Gewerbebetrieb oder durch Besitz eines Wohnhauses oder dadurch erwerben, daß sie zu einem Normalsteuersatz von wenigstens 4 Mark

---

[1]) Jebens a. a. O. S. 17.

veranlagt sind, bezw. ein Einkommen von mehr als 660 Mark haben, wenn auch dieser Steuerbetrag vom Staate nach dem Einkommensteuergesetz nicht erhoben wird.

Das Gesetz vom Jahre 1891 hat zwar seine Wirkung nicht verfehlt, aber es ergab sich in der Folgezeit, daß die Verschiebungen in den einzelnen Klassen zugunsten der Höchstbesteuerten noch nicht ganz beseitigt waren. So führte man zunächst für das Landtagswahlrecht eine Bestimmung ein, die im Kommunalwahlrecht schon bestand: Durch das Gesetz vom 29. Juni 1893 (G. S. 103) wurde bestimmt, daß bei Berechnung der Gesamtsteuersumme nicht bloß die Staatssteuern, sondern auch sämtliche Kommunalsteuern in Anrechnung kommen sollten. Von jetzt wurden also bei Berechnung der Gesamtsteuersumme bei beiden Wahlrechten dieselben Steuern berücksichtigt. Der Vorteil, den jene Bestimmung für die niedriger Besteuerten bei den Kommunalwahlen schon hatte, daß nämlich dadurch infolge ihrer zur Verrechnung kommenden höheren Steuerbeträge viele in eine höhere Abteilung kamen, wurde jetzt also auch den Wählern beim Landtagswahlrecht zuteil.

Aber die Regierung ging noch weiter. Bis jetzt waren nämlich sowohl bei dem Kommunal- wie dem Landtagswahlrecht, nur die Verschiebungen ausgeglichen worden, die eine Folge der Entlastung der niedrigeren Einkommen gewesen waren. Es handelte sich aber auch darum, die oben geschilderten Folgen zu beseitigen, welche die größere Belastung der „stärkeren Schultern" für die Abteilungsbildung haben mußte. Die Regierung legte demnach dem Landtag einen Entwurf vor, der die Klasseneinteilung dadurch reformieren sollte, daß in Zukunft auf die erste Abteilung fünf Zwölftel, auf die zweite vier Zwölftel und auf die dritte drei Zwölftel des Gesamtbetrages der Steuern entfallen sollte. Aber während dieser Entwurf infolge Widerstandes des Herrenhauses nicht Gesetz wurde, hat das Kommunalwahlrecht einige Änderungen erfahren, welche einen ähnlichen Zweck verfolgten: Durch das Gesetz vom 30. Juni 1900 § 2 wurde bestimmt, daß in denjenigen Gemeinden, die mehr als 10 000 Einwohner haben, die grundsätzliche Drittelung derart

zu verändern ist, daß jeder Wähler, dessen Steuerbetrag den Durchschnitt der auf den einzelnen Wähler entfallenen Steuerbeträge übersteigt, stets der zweiten oder ersten Abteilung zuzuweisen ist. Statt dieses Durchschnittsprinzips läßt § 3 des Gesetzes auch die Einführung des oben erwähnten Prinzips der Zwölftelung durch Ortsstatut zu.

Die Novellen der Steuergesetzgebung der letzten Jahre vom 19. Juni 1906 (G. S. 260) und vom 18. Juni 1907 (G. S. S. 349), welche den kleinen und mittleren Einkommen dadurch Erleichterung gewährten, daß infolge des „Kinderprivilegs“ oder wegen außergewöhnlicher Belastungen die Steuersätze um eine oder mehrere Steuerstufen ermäßigt werden, hatte bewirkt, daß manche Personen, die sonst in der zweiten Abteilung gewählt hätten, in die dritte kamen. Nach der letzten Novelle vom 26. Mai 1909 (G. S. S. 349), welche diese Ermäßigungen noch weiter ausgebaut hat, sollen nun diese für Wahlzwecke bei Berechnung der zu errichtenden Steuerbeträge nicht in Betracht kommen, sondern es soll der volle Steuerbetrag angesetzt werden, wodurch die plutokratische Wirkung der neuen Steuergesetzgebung auf das Klassensystem wieder gemildert wurde. Die erwähnte Bestimmung ist in dem § 20 a des erwähnten Gesetzes enthalten und zwar ist durch ministeriellen Erlaß vom 12. August 1910 entschieden worden, daß diese Bestimmungen auch für Gemeindewahlen Geltung haben sollen, was vorher bestritten werden konnte.

Man sieht, daß wenn auch im einzelnen bisweilen die Bestimmungen von einander abweichen, doch das Grundprinzip immer bei beiden Wahlrechtssystemen dasselbe ist: Abstufung des Wahlrechts nach der Steuerleistung und Abschwächung des aus diesem Prinzip folgenden plutokratischen Charakters, der bisweilen durch andere außerhalb des Systems liegende Umstände verstärkt wird.

Im einzelnen haben beide Systeme eine Reihe von Grundsätzen gemeinsam, welche die Feststellung der Gesamtsteuersumme und deren Drittelung betreffen: § 3 des Gesetzes vom Jahre 1893 bestimmt, daß, wo direkte Gemeindesteuern nicht erhoben werden, an deren Stelle die vom Staate ver-

anlagte Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer tritt. Genau dasselbe sagt § 1, 4 des Gesetzes vom Jahre 1900. Diese Bestimmung hat nur praktische Bedeutung für die selbständigen Gutsbezirke, wo der Gutsbesitzer allein die Kosten der Verwaltung trägt und Kommunalsteuern meist nicht erhoben werden.

Jeder Urwähler und stimmfähige Bürger darf nur in einer Abteilung wählen, mag er auch mehr als ein Drittel der Gesamtsteuersumme zahlen. § 13, 5 St. O. Regl. § 5, 6. Unter mehreren Wahlberechtigten mit gleichen Steuerbeträgen entscheidet über die eventuelle Frage, wer von ihnen einer höheren und wer einer unteren Abteilung zuzuweisen ist, nach § 13 St. O. zunächst das Alphabet, bei gleichen Namen das Los. Ebenso Wahl-Regl. § 5, 6. Fällt der Steuerbetrag, den jemand zahlt nur teilweise in das erste bezw. zweite Drittel der Gesamtsteuersumme, so gehört der betreffende Wähler trotzdem in die erste, bezw. zweite Abteilung. Wird bei der Bildung der ersten Wählerabteilung hierbei das erste Drittel der Gesamtsteuersumme überschritten, so wird bei der Bildung der beiden unteren Wahlabteilungen nur derjenige Teil der Gesamtsteuersumme zugrunde gelegt, welcher nicht von dem in der ersten Abteilung Wahlberechtigten aufgebracht wird, dergestalt, daß die Wahlberechtigten, welche die erste Hälfte der Gesamtsteuersumme aufbringen, die zweite und die übrigen Wahlberechtigten die dritte Abteilung bilden. (Ausführ.-Bestimmungen z. G. v. 30. Juni 1900 zu den §§ 1, 5, IV, 1. § 5, 4 Wahl.-Regl.)

Nach den vorstehenden Bestimmungen besteht bei beiden Wahlrechten die Möglichkeit, daß Wahlberechtigte, welche zu einer Staatssteuer nicht veranlagt sind, in die erste oder zweite Abteilung gelangen. Daher bestimmt § 2 des Gesetzes vom Jahre 1893, Wahl-Regl. § 5, 5: „Urwähler, welche zu einer Staatssteuer nicht veranlagt sind, wählen in der dritten Abteilung.“ § 1, 5 des Gesetzes vom Jahre 1900 für Gemeindewahlen bestimmt: „Personen, welche vom Staate zu einer Steuer nicht veranlagt sind, wählen stets in der dritten Abteilung.“ Beide Bestimmungen sollen inhaltlich dasselbe sagen, nur ist die zuletzt erwähnte schärfer gefaßt, indem

sie genau zum Ausdruck bringt, daß für solche Wähler, welche zwar nicht zur Staatseinkommen- oder Ergänzungssteuer, oder zur Steuer vom Gewerbetrieb im Umherziehen, dagegen aber zu einer der durch den Staat nicht mehr zur Erhebung kommenden an die Kommunen überwiesenen Steuern wie Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe veranlagt sind, obige Bestimmung nicht gelten, sondern daß diese Personen auch Zutritt zu den oberen Abteilungen haben sollen.[1])

Infolge der zuletzt erwähnten Vorschrift kann es nun aber vorkommen, daß die ganze dritte Klasse nur von solchen Wählern gebildet wird, welche zu fingierten Steuersätzen veranlagt sind, und deren Gesamtsumme mehr als ein Drittel der gesammten Steuersumme beträgt. Es blieben dann also für die zweite und erste Abteilung nicht mehr zwei Drittel übrig. Für diese Fälle bestimmt nun § 2, 2 des Gesetzes vom Jahre 1893, Regl. § 5, 5, daß die Bildung der ersten beiden Abteilungen in der Weise stattfindet, daß von der verbleibenden Summe auf die erste und zweite Abteilung je die Hälfte entfällt. Dasselbe bestimmt für die Gemeindewahlen § 1, 6 des Gesetzes vom Jahre 1900, wo das natürlich auch praktisch werden kann.

Neben dieser Gliederung durch Abteilungen besteht nun bei beiden Wahlrechtssystemen noch eine solche in lokaler Beziehung. Für die Landtagswahlen ist wegen der Größe des Staates eine örtliche Gliederung gar nicht zu umgehen. Und so hat man das ganze Land in Wahlkreise und Wahlbezirke eingeteilt, in welchen einer oder mehrere Abgeordnete zu wählen sind, die Wahlbezirke wieder in Urwahlbezirke, in welchen die Wahlmänner zu wählen sind. Aber auch in den Stadtgemeinden hat mitunter die bloße Teilung der Wählerschaft in Abteilungen sehr viel Schwierigkeiten und Mißstände im Wahlverfahren zur Folge. Deshalb ist auch hier, wenigstens in größeren Städten, eine Gliederung nach örtlichen Bezirken notwendig. § 14 St. O. läßt eine solche Bildung von Wahlbezirken, in welchen also selbständig

---

[1]) Vergl. E. O. V. G. 34, 146, 36, 184. Ausführ. Best. z. § 1, 5 Nr. IV, 1.

die Wahl einer bestimmten Anzahl von Stadtverordneten vorgenommen wird, in größeren Städten für solche Abteilungen zu, die mehr als 500 Wähler umfassen. Abgesehen von diesen Fällen ist in allen Stadtgemeinden dann eine örtliche Gliederung zulässig, wenn eine Stadt aus mehreren Ortschaften, d. h. „historisch oder geographisch von einander getrennte Ortsteilen“ besteht. Dann können nämlich Wahlbezirke gebildet werden, die sich den Grenzen der Ortschaften anschließen. Ein bemerkenswerter Unterschied zwischen dieser örtlichen Gliederung und der zuerst erwähnten ist der, daß im ersten Falle nur die Abteilungen, welche mehr als 500 Wähler enthalten, in Bezirke geteilt werden, im zweiten Falle die ganze Stadtgemeinde in Bezirke zerlegt wird, so daß hier also auch die Wählerliste für die einzelnen Ortschaften alias Wahlbezirke besonders geführt werden müssen, und also jeder Wahlbezirk je drei Abteilungen umfassen muß[1]). Diese Art der Abteilungsbildung entspricht demnach derjenigen bei den Abgeordnetenwahlen, wo sie ebenfalls für jeden Urwahlbezirk besonders erfolgt. Regl. § 6.

Für die Bildung der Wahlbezirke und Urwahlbezirke einerseits, der Wahlbezirke in den Gemeinden andererseits, besteht das Prinzip der Anpassung der Größe und Zahl der Bezirke an die Bevölkerungszahl. So ist durch das Gesetz vom 28. Juni 1906 mit Rücksicht auf die gestiegene Bevölkerungszahl eine Vermehrung der Landtagswahlbezirke unter gleichzeitiger Erhöhung der Zahl der Abgeordneten auf 443 erfolgt. Auch die Urwahlbezirke sind so zu bilden, daß auf jeden Bezirk entsprechend der Zahl der Seelen eine bestimmte Zahl von Wahlmännern entfällt. In ganz ähnlicher Weise soll bei den Stadtverordnetenwahlen die Bildung der Bezirke „nach Maßgabe der stimmfähigen Bürger erfolgen.“ § 13 St. O.

Wie die Urwahlbezirke in den Gemeinden von 1750 Seelen und darüber von der Gemeindeverwaltungsbehörde, so werden auch die Wahlbezirke für die Kommunalwahlen

---

[1]) vergl. O. V. G. 34, 16.

vom Magistrat abgegrenzt und die Zahl der in ihnen zu wählenden Wahlmänner bezw. Stadtverordneten bestimmt.[1])

Von der Einteilung in Wahlbezirke ist die in sogenannte Abstimmungsbezirke zu scheiden. Nach § 6 des Gesetzes vom Jahre 1900 können an Stelle oder innerhalb der Wahlbezirke in allen Städten zum Zweck der Stimmenabgabe noch Bezirke gebildet werden, oder die Wähler in anderer Weise, z. B. nach dem Alphabet in Gruppen geteilt werden. Etwas ähnliches gibt es nun auch bei den Abgeordnetenwahlen. Einmal besteht bezüglich der Wahlmännerwahlen die Möglichkeit, Abteilungen, die 500 oder mehr Wähler zählen, in Abstimmungsgruppen zu teilen. Ferner kann der Minister des Innern anordnen, daß in Wahlbezirken, in welchen die Zahl der Wahlmänner 500 oder mehr beträgt, auch die Wahl der Abgeordneten in Gruppen der Wahlmänner vorzunehmen sei, und dabei die Orte außerhalb des Wahlbezirks bestimmen, an denen örtlich getrennte Gruppen der Wahlmänner bezw. Wähler zu versammeln sind. Beide Bestimmungen verfolgen den Zweck, das Wahlgeschäft in größeren Städten zu vereinfachen und zu erleichtern. Die nach den vorstehenden Bestimmungen gebildeten Wahlkörper haben aber nur die Abstimmung gesondert vorzunehmen, während das Ergebnis der Wahl einheitlich durch Zusammenzählen aller in den Abstimmungsbezirken oder Gruppen abgegebenen Stimmen festgestellt wird. Abstimmungsbezirke und Abstimmungsgruppen wählen also nicht wie jeder Wahlbezirk selbständig eine bestimmte Zahl von Vertretern, sondern stets nur in Gemeinschaft mit den übrigen Bezirken oder Gruppen ihrer Gattung.[2])

§ 17. IV. Ähnlichkeiten bezüglich des Wahlverfahrens.

Auch das Wahlverfahren ist bei den Abgeordnetenwahlen ähnlich wie bei den Stadtverordnetenwahlen:

---

[1]) Bei einer späteren Veränderung der Wahlbezirke hat der Magistrat die Genehmigung der Aufsichtsbehörde nachzusuchen.

[2]) vergl. Kappelmann, a. a. O. S. 42.

In jeder Gemeinde bezw. in jedem Bezirk wird ein Verzeichnis der stimmberechtigten Urwähler aufgestellt, in welchem bei jedem einzelnen Namen der Steuerbetrag in einer Summe angegeben wird. Regl. § 3, V. § 15. Dieser Bestimmung, die für die Wahlen zum A. H. gilt und die Vorbereitung für die Wahlen betrifft, entspricht § 19 St. O., wonach der Stadtvorstand ein Verzeichnis der stimmfähigen Bürger zu führen hat, welches die erforderlichen Eigenschaften nachweisen, also auch, wie im ersten Falle die Steuerbeträge, die der einzelne entrichtet, oder zu denen er veranlagt ist, angeben muß; und zwar auch nur der Gesamtsteuerbetrag des einzelnen, wie der Min. Erl. vom 1. September 1902 (Min. Bl. S. 175) entschieden hat. Ebenso wie bei den Stadtverordnetenwahlen liegt die Aufstellung der Wählerliste bei den Abgeordnetenwahlen der Gemeindeverwaltungsbehörde ob.

Die Wählerlisten bei den Abgeordnetenwahlen werden nach Urwahlbezirken gebildet (Urwählerlisten), bei den Stadtverordnetenwahlen regelmäßig nach Abteilungen. Nur im Falle des § 14 St. O., d. h. wenn eine Stadtgemeinde mehrere Ortschaften enthält und jene mit Rücksicht hierauf in Wahlbezirke eingeteilt worden ist, muß für jede Ortschaft d. h. jeden Bezirk eine Wählerliste gebildet werden. Also ähnlich wie bei den Abgeordnetenwahlen.

Diese Listen werden in Lokalen, die öffentlich bekannt gemacht werden, öffentlich ausgelegt. St. O. § 20, 1. V. §15. Regl. § 4, 1.

Bei Abgeordnetenwahlen kann jeder, der die Aufstellung für unrichtig oder für unvollkommen hält, dies innerhalb drei Tagen nach der Bekanntmachung bei der Ortsbehörde schriftlich anzeigen oder zu Protokoll geben. V. § 15, 2. Regl. §. 4, 2. Ebenso kann bei Stadtverordnetenwahlen während der Auslegungsfrist jedes Mitglied der Stadtgemeinde, d. h. jeder Einwohner gegen die Richtigkeit der Liste beim Magistrat Einspruch erheben, wobei nicht gerade Schriftlichkeit erforderlich ist. (E. O. V. G. 25, 122.) In beiden Fällen ist also eine „Popularanfechtung“[1]) gegeben,

[1]) Gerstmeyer, a. a. O. Anm. 6 zu § 20.

durch welche eine Gewähr für die Richtigkeit der Liste geschaffen werden soll (vergl. E. O. V. G. 14, 43. 35, 14). Die Urwähler sind zur Wahl durch ortsübliche Bekanntmachung zu berufen: V. § 27. Die Wähler bei den Stadtverordnetenwahlen werden entweder durch ortsübliche Bekanntmachung oder durch schriftliche Einladung berufen. St. O. § 23. Nach Absatz 2 dieses Paragraphen muß „die Einladung oder Bekanntmachung das Lokal, die Tage und die Stunden, in welchen die Stimmen, bei dem Wahlvorstande abzugeben sind, genau bestimmen.“ Diese Bestimmung ist nicht sehr glücklich gefaßt. Hält man sich streng an die einzelnen Worte, so kann man aus dem Ausdruck „Stunden“ entnehmen, daß nur Fristwahl gestattet sein soll, d. h. die Abstimmung hat in einer nach Anfangs- und Endtermin festzusetzenden Abstimmungsfrist stattzufinden. Das O. V. G. aber nimmt an, daß mit den Worten „Lokal, Tage und Stunden“ nur in dem Sinne habe Bestimmung getroffen werden sollen, daß den Wählern Ort und Zeit der Wahl nach „Tag“ und „Stunde“ bekannt zu machen sei. Es reiche also im Sinne obiger Bestimmung aus, wenn die Stunde des Beginns der Wahlhandlung bekannt gemacht wird, d. h. Terminswahl sei zulässig, es empfehle sich aber als zweckmäßig, auch für den Abschluß der Abstimmung einen bestimmten Termin anzusetzen, d. h. also der Fristwahl sei der Vorzug zu geben.[1])

Auch bei den Wahlmännerwahlen gibt es Termins- und Fristwahl. Nach § 3 des Gesetzes vom 28. Juni 1906 findet die Fristwahl regelmäßig nur in Gemeinden mit mindestens 50 000 Einwohnern statt. Es kann aber auf Antrag des Gemeindevorstandes vom Minister des Innern auch in solchen Gemeinden die Terminswahl angeordnet werden, welche in Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl die Regel bildet.

Zur Leitung der Wahlhandlung ist für die Wahlmännerwahlen ein Wahlvorstand von der Ortsobrigkeit zu bestellen. V. § 16. Ebenso ernennt bei Stadtverordnetenwahlen der Bürgermeister, der in jedem Bezirk nominell Vorsitzender ist,

[1]) Vergl. E. O. V. G. 19, 7; 28, 16.

einen „Stellvertreter", den er zum wirklichen Vorsitzenden bestimmt. St. O. § 24. G. v. J. 1900 § 6. II. Außer dem Vorsitzenden besteht der Wahlvorstand noch aus mehreren Beisitzern, welche den Vorsteher zu unterstützen haben.

Auch der Wahlakt geht bei den Wahlmännerwahlen — das Verfahren bei den Abgeordnetenwahlen ist im wesentlichen nur etwas vereinfacht — ähnlich vor sich wie bei den Stadtverordnetenwahlen: die dritte Abteilung wählt zuerst, die erste zuletzt. St. O. § 21. Regl. § 14. Der Wahlvorsteher kann nach § 13 Regl., bevor zur Wahl geschritten wird, sämtliche nicht Stimmberechtigten ausschließen. Die St. O. trifft darüber keine Bestimmung. Ledermann Anm. 2 zu § 25 bemerkt dazu, daß der Wahlvorstand nach pflichtmäßigem Ermessen darüber zu befinden habe, inwieweit er die Öffentlichkeit einschränken wolle. In beiden Fällen wird meist die Führung von Kontrollisten durch die Anwesenden gestattet.

Bevor der Wähler seine Stimme abgibt, hat der Wahlvorsteher die Legitimation desselben zu prüfen. Entsprechend der „formellen Rechtskraft" der Wählerliste darf niemand zugelassen werden, der nicht in der Liste verzeichnet steht. Andererseits muß jeder zugelassen werden, der in sie aufgenommen ist, gleichviel ob alle materiellen Erfordernisse des Wahlrechts in der Person des Betreffenden wirklich vorliegen, und zwar auch dann, wenn der Wahlvorstand um das Fehlen eines Erfordernisses weiß. Vergl. O. V. G. 31, 10. Ist der Wähler legitimiert, so nennt er den Namen des Kandidaten zu Protokoll. St. O. § 25. V. § 21. Er hat sogleich so viel Namen zu nennen, als Wahlmänner bezw. Stadtverordnete in dem Bezirke zu wählen sind. St. O. § 25. Regl. 15, 1. Abwesende können durch Stellvertreter oder sonst an der Wahl nicht teilnehmen.[1]) St. O. § 25, 2. Regl. § 13, 4.

Wo Fristwahl stattfindet, wird die Abstimmung mit dem festgesetzten Zeitpunkt geschlossen. R. §. 15, 4. Wo

[1]) Eine Ausnahme ist nur gemacht zugunsten der wegen ihrer hohen Steuern in den Gemeinden wahlberechtigten Forensen und juristischen Personen.

Terminswahl stattfindet, fragt der Wahlvorsteher nach Beendigung des Namensaufrufes an, ob Wähler anwesend sind, die ihre Stimme noch nicht abgegeben haben und läßt diese zur Abstimmung zu. Darauf erklärt er die Abstimmung für geschlossen: es dürfen jetzt keine Stimmen mehr abgegeben werden. Regl. § 15, 4. Das O. V. G. hat dies betreffs der Stadtverordnetenwahlen ausdrücklich für den Fall ausgesprochen, daß den Wählern nur ein Anfangstermin, nicht auch ein Zeitpunkt mitgeteilt worden ist, bis zu dem auf ihr Erscheinen gewartet werden würde.

Gewählt sind diejenigen, welche bei der ersten Abstimmung die meisten Stimmen und zugleich mehr als die Hälfte der Stimmen erhalten haben. St. O. § 26. V. § 21. Regl. § 16, 1. 17, 5. Wenn bei der ersten Abstimmung diese absolute Mehrheit nicht erreicht wird, so hat unter denen, welche die meisten Stimmen erhalten haben, Stichwahl stattzufinden und zwar in der Weise, daß vom Wahlvorstand diejenigen, welche nächst dem Gewählten die meisten Stimmen erhalten haben, soweit zusammengestellt werden, daß die doppelte Zahl der noch zu Wählenden erreicht wird. Auf Grund dieser Liste hat dann die zweite, engere Wahl zu erfolgen. St. O. § 26. Regl. § 17. Bei Stadtverordnetenwahlen entscheidet bei Stimmengleichheit sowohl in der ersten Abstimmung wie bei der Stichwahl das Los. Auch bei den Abgeordnetenwahlen entscheidet bei der späteren Abstimmung bei Stimmengleichheit das Los, nach dem Wahlgesetz vom Jahre 1906 entscheidet auch bei der ersten Abstimmung bei Stimmengleichheit das Los in gewissen Fällen. Vergl. dazu a. 1. § 2 Ges. v. 28. Juni 1906.

Über die ganze Wahlhandlung ist ein Protokoll aufzunehmen, welches alles enthalten soll, was für die Feststellung des Ergebnisses der Wahl von Bedeutung sein kann. Es ist vom Wahlvorstand zu unterzeichnen und dann dem Wahlkommissarius für die Abgeordnetenwahlen bezw. dem Magistrat bei Stadtverordnetenwahlen einzureichen. V. § 25. St. O. § 27.

Die gewählten Wahlmänner bezw. Stadtverordneten, denen ihre Wahl mitgeteilt werden soll, müssen sich, wenn

sie in mehreren Abteilungen gewählt sind, erklären, welche Wahl sie annehmen wollen. St. O. § 26, 6. Regl. § 18. Abgesehen davon müssen sich die Gewählten sowohl bei den Abgeordneten- wie bei den Stadtverordnetenwahlen darüber erklären, ob sie die Wahl annehmen oder nicht. St. O. § 74. Regl. § 18.[1])

§ 18 Regl. sagt ausdrücklich, daß eine Nichterklärung eine Vermutung für Nichtannahme begründet. Die St. O. sagt darüber nichts. Aber dasselbe wird man hier schon deswegen nicht annehmen dürfen, weil mit der Wahl für den Gewählten die Verpflichtung entsteht, sie anzunehmen, wenn ihm keine Ablehnungsgründe zur Seite stehen. Andererseits darf man daraus nicht folgern, daß der Gewählte schon durch die Wahl ohne weiteres Stadtverordneter würde. Der Gewählte wird vielmehr bei der Stadtverordnetenversammlung wie beim Abgeordnetenhause erst durch seine Annahmeerklärung Abgeordneter bezw. Stadtverordneter. Vergl. O. V. G. 41, 16; 53, 57.

Sowohl die Stadtverordneten- wie die Abgeordnetenwahlen unterliegen einer Nachprüfung bezüglich ihrer Gültigkeit. Über Einsprüche entscheidet die Stadtverordnetenversammlung bezw. das A. H.

Ebenso wie die Abgeordneten nach a. 108 V. U. dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung beschwören, so werden auch die Stadtverordneten bei ihrer Einführung, die der Magistrat anzuordnen hat, durch Handschlag an Eidesstatt verpflichtet. St. O. § 28.

§ 18. V. Die Dauer des Abgeordneten- und des Stadtverordnetenmandats.

Wie wir gesehen haben, setzen sich sowohl das A. H. wie die Stadtverordnetenversammlung aus gewählten Vertretern zusammen. Es liegt im Wesen einer solchen gewählten Vertretung, daß ihre Mitglieder nach einer ge-

[1]) Allerdings muß bei Stadtverordneten diese Ablehnung begründet sein, wenn sie nicht ohne nachteilige Folgen für den Gewählten bleiben soll.

wissen Zeit wieder neu gewählt werden; denn die Zusammensetzung einer solchen Vertretung soll der Stimmung im Volke entsprechen, welche im Laufe der Jahre wechselt. Während nun früher diese Wahlperiode beim A. H. und der Stadtverordnetenversammlung gleich lang war, sie betrug nämlich nach der St. O. von 1808 § 86, wie nach V. U. a. 73 ursprünglich drei Jahre, ist sie für ersteres durch das Gesetz vom 27. Mai 1888 (G. S. S. 137) auf fünf Jahre, für letztere durch die St. O. von 1853 auf sechs Jahre erhöht worden, und zwar besteht für die Stadtverordnetenversammlung das Prinzip der Partialerneuerung, d. h. es finden alle zwei Jahre Ergänzungswahlen statt für das Drittel der Stadtverordneten, welche ausscheiden. Für das A. H. gilt das Prinzip der Integralerneuerung.

Außer diesen regelmäßigen Neuwahlen können nun bei beiden Kollegien auch außerordentliche Neuwahlen erforderlich werden. Dies kann zunächst dadurch geschehen, daß die Stadtverordentenversammlung oder das A. H. aufgelöst werden. Das Recht steht dazu in beiden Fällen dem Könige zu. a. 51 V. U. St. O. § 79. Findet eine Auflösung statt, so muß in beiden Fällen innerhalb eines bestimmten Zeitraums die Neuwahl erfolgen (beim A. H. binnen sechzig Tagen, bei der Stadtverordnetenversammlung innerhalb von sechs Monaten).

Mitunter sind auch Neuwahlen für einen einzelnen Abgeordneten oder Stadtverordneten notwendig, und zwar können Nachwahlen und Ersatzwahlen vorkommen. Wenn jemand die auf ihn gefallene Wahl nicht annimmt, so muß Nachwahl erfolgen, eine solche findet auch dann statt, wenn dem Gewählten ein Erfordernis der Wählbarkeit fehlt. Ersatzwahlen finden dagegen statt, einmal, wenn ein Abgeordneter bezw. Stadtverordneter sein Mandat niederlegt. Ferner, wenn ein Vertreter in eine bestimmte Beamtenstellung einrückt, mag es nun „ein höheres Amt“ sein, so daß nach a. 78, 3. U. V. der Abgeordnete sein Mandat verliert, oder mag ein Stadtverordneter in eine Beamtenstellung einrücken, in welcher er zu den nach St. O. § 17 von der Wählbarkeit ausgeschlossenen Beamten gehört, oder mag

er sonst ein Erfordernis der Wählbarkeit verlieren. St. O. § 18.[1])

Schließlich macht auch der Tod eines Abgeordneten oder Stadtverordneten eine Ersatzwahl erforderlich. Für die Dauer der Wahlperiode der zum Ersatz Gewählten ist aber die Zeitdauer des Mandats desjenigen Vertreters maßgebend, für den er gewählt worden ist. Der Ersatzmann bleibt nur bis zum Ende derjenigen Wahlperiode in Tätigkeit, für welche der Ausgeschiedene gewählt war.[2])

5. Kapitel.

Ähnlichkeiten in den Funktionen der Volksvertretung und Stadtverordnetenversammlung.

§ 19. I. Das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung.

Wenn oben von der Volksvertretung gesagt wurde, daß ihre Zuständigkeit im allgemeinen der der Stadtverordnetenversammlung oft gleiche, so gilt das auch vom A. H. Dieses hat aber auch im einzelnen vielfach dieselben Funktionen wie die Stadtverordnetenversammlung:

a. 62 V. U. sagt: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt." Wenn hier von gesetzgebender Gewalt die Rede ist, so umfaßt diese nicht bloß das Recht materielle Rechtsnormen zu schaffen. Das A. H. hat auch das Recht, bei formellen Gesetzen mitzuwirken, welche solche Rechtssätze nicht enthalten, d. h. also, wenn es sich nur um Erlassung einer rechtsverbindlichen Anordnung handelt, welche verfassungsmäßig in den vorgeschriebenen Formen der Übereinstimmung zwischen den gesetzgebenden Faktoren ergehen muß. Für

---

[1]) Dies könnte zweifelhaft sein, weil § 18 diesen Fall nicht als Grund für das Unwirksamwerden der Wahl aufführt. Es ergibt sich wohl aber aus § 17: „Stadtverordnete können nicht sein . . ."

[2]) Bei der Stadtverordentenversammlung brauchen die erledigten Mandate sofort, wie dies bei dem A. H. die Regel ist, nur dann besetzt werden, wenn Stadtverordnetenversammlung oder Magistrat oder Regierung (Bezirksausschuß) es für erforderlich erachten. § 21, 2 St. O. § 12 Z. G.

die Stadtverordnetenversammlung besteht natürlich nicht die Möglichkeit Gesetze im formellen Sinne zu schaffen, wohl aber hat sie das Recht, Gesetze im materiellen Sinne in Form der Ortsstatuten zu erlassen. St. O. § 11.

Wie nun beim A. H. außer diesem noch zwei gesetzgebende Faktoren bestehen, nämlich Herrenhaus und König, so ist auch die Stadtverordnetenversammlung in ihrem Rechte statutarische Anordnungen zu erlassen, außer durch den Magistrat noch durch einen dritten Faktor beschränkt: nämlich durch die Aufsichtsbehörde, welche meist der Bezirksausschuß, in Berlin der Oberpräsident ist. Vergl. Z. G. § 16. L. V. G. § 43.

Wie ferner bei dem preußischen Abgeordnetenhause das Recht der Gesetzgebung wesentlich eingeschränkt ist durch das umfassendere Recht der Gesetzgebung des Deutschen Reichstages, welches jederzeit durch die dem Reiche zustehende Kompetenzkompetenz auf Kosten der Gesetzgebungsrechte der Einzelstaaten noch erweitert werden kann, so kann — in ähnlicher Weise — auch die Stadtverordnetenversammlung das Recht bei der Schaffung objektiver Rechtsnormen mitzuwirken, nicht als ihr vornehmstes bezeichnen, weil die Autonomie der Stadtgemeinden als dem Staate untergeordneter Gemeinwesen sehr beschränkt ist.

Das preußische Abgeordnetenhaus darf keine Gesetze beschließen, welche gegen das Reichsrecht verstoßen, ausgenommen die Fälle, in welchen das ausdrücklich zugelassen ist. Vergl. R. V. a. 2. Ebenso darf auch die Stadtverordnetenversammlung keine Statuten beschließen, welche contra legem sind, d. h. welche gegen das vom Reiche oder vom Staate gesetzte Recht verstoßen, ausgenommen die Fälle, wo das ausdrücklich zugelassen ist. Eine solche scheinbar weit über das gewöhnliche hinausgehende Ausnahme begründet § 11, 2 St. O. für die Stadtverordnetenversammlung: Er sagt, daß die Stadt befugt sei, statutarische Anordnungen zu treffen über „sonstige eigentümliche Verhältnisse und Einrichtungen, insbesondere hinsichtlich der den gewerblichen Genossenschaften bei Einteilung der stimmfähigen Bürger und bei Bildung der Wahlversammlung und der städtischen

Vertretung zu gewährenden angemessenen Berücksichtigung." Daraus ist allgemein gefolgert worden, daß es sich hier nur um Abweichungen vom Gesetze handeln könne, im Gegensatz zu § 11 Abs. 1, wo von Ergänzung des Gesetzes die Rede ist, und daß außerdem der „mit insbesondere" eingeleitete Rechtssatz darauf hinweise, daß die in ihm enthaltene Bestimmung nur „ein Beispiel für eine solche statutarisch zu fixierende Abweichung sein soll".[1] Ist letzteres richtig — und man wird sich dem kaum verschließen können — dann wäre damit der Stadt Verfassungshoheit und der Stadtverordnetenversammlung das Recht eingeräumt, bei der statutarischen Abänderung der Grundlagen der städtischen Wahlverfassung mitzuwirken. Damit hätte die Bürgerschaftsvertretung eines dem Staate untergeordneten Gemeinwesens bezüglich der Abänderung des bestehenden Rechts zum Teil relativ weiter gehende Befugnisse wie die Volksvertretung des übergeordneten Staates. Man muß annehmen, daß diese Folgen der Gesetzgeber bei Abfassung des § 11 nicht beabsichtigt hat.[2] Er hat vielmehr gegen das Gesetz nur die eine Bestimmung bezüglich der gewerblichen Genossenschaften zulassen wollen. Auch das O. V. G.[3]) hat sich schon öfters dahin ausgesprochen, daß abgesehen von den ausdrücklich statuierten einzelnen Ausnahmen Ortsstatuten nur intra oder präter legem erlassen werden dürften.

Außerdem aber dürfen sowohl Abgeordnetenhaus wie Stadtverordnetenversammlung nicht Gesetze beschließen, welche nicht zu ihrer Zuständigkeit gehören. Vergl. dazu R. V. a. 4. Die Stadtverordnetenversammlung kann nur bei Erlassung solcher Statuten mitwirken, welche Gemeindeangelegenheiten betreffen. Denn das heutige Recht kennt „kein Stadtrecht im Sinne des Mittelalters, in welchem sich

---

[1]) vergl. Schön a. a. O. S. 66 Anm. 1. Ledermann Anm. 3 zu § 11. Leidig S. 188 Anm. 5.

[2]) Bei dieser ganzen letzteren Ausführung ist allerdings nicht berücksichtigt daß die Ortsstatuten der Bestätigung der staatlichen Aufsichtsbehörde unterliegen, wodurch die in einigen Punkten an sich sehr weitgehende Befugnis Rechtssatzungen aufzustellen eine wesentliche Einschränkung erfährt.

[3]) vergl. E. 16, 48; 29, 183.

die Autonomie zahlreicher Städte weit über die Grenzen der Kommunalverfassung auf alle Verhältnisse des sozialen Lebens bis zu den Grenzen des Privatrechts erstreckte. Nach dem Prinzip des modernen Verfassungsstaates kann sich die Autonomie nicht weiter erstrecken, als auf die korporative Verfassung und Verwaltung."[1])

§ 20. II. Das Budgetrecht beider Kollegien.

Bedeutend wichtiger als das eben behandelte Gesetzgebungsrecht ist sowohl für A. H. wie für Stadtverordnetenversammlung ein anderes politisches Recht, nämlich das Budgetrecht. Es besteht im wesentlichen in der Mitwirkung bei Feststellung des Haushaltsetats, dem Steuerbewilligungsrecht und in der Rechnungskontrolle. Daß diese Rechte für das A. H. von großer Bedeutung sind, bedarf keiner weiteren Erörterung. Aber von der Wichtigkeit des Budgetrechts auch für die Stadtverordnetenversammlung bekommt man erst dann die richtige Anschauung, wenn man sich vergegenwärtigt, daß heute viele Großstädte mit größeren Etats wirtschaften müssen als manche Staaten. Man denke nur an den 150 Millionen-Etat der Stadt Berlin und an die Etats anderer Großstädte, wie z. B. Breslau, dessen Etat 1911 mit etwa 37 Millionen abschließt.

Zunächst ist nun die Anteilnahme an dem Akte der Feststellung des Etats bei beiden Kollegien sehr ähnlich geregelt. Aus § 99 V. U., Komptabilitätsgesetz vom 11. Mai 1898 § 1 ergibt sich, daß der Staatshaushaltsetat jährlich durch Gesetz festgestellt wird, d. h. also auch unter Mitwirkung des A. H. Dem entspricht es, wenn es in § 66 St. O. heißt, daß der Entwurf des jährlich vom Magistrat herzustellenden Haushaltsetats von den Stadtverordneten festgestellt wird. Dadurch, daß sowohl der Staats- wie der Stadthaushaltsetat nach dem Bruttoprinzip aufgestellt werden, hat das Budgetrecht der Abgeordneten und Stadtverordneten eine größere Bedeutung, weil über jeden Posten einzeln beraten werden kann. Nach dem Bruttosystem dürfen nämlich die

---

[1]) Aus: „Der Stadtverordnete", Jahrg. 1, S. 180.

Ausgaben jeder Überschußverwaltung nicht vorher von den gegenüberstehenden Einnahmen und die Einnahmen jeder Zuschußverwaltung nicht von den gegenüberstehenden Ausgaben abgezogen werden, sondern es müssen „alle Einnahmen und Ausgaben“ in dem Etat erscheinen.[1] Bei der Beratung des Etats können die Abgeordneten wie Stadtverordneten Auskunft verlangen bezüglich der Verwendung dieser oder jener Posten, können sich die Grundsätze auseinandersetzen lassen, nach welchen die Verwaltung dieses oder jenes Verwaltungszweiges erfolgt, können Anregungen geben bezüglich besserer Verwendung von Einnahmen, schließlich können sie auch Wünsche äußern, vor allem bezüglich Abstellung von Mängeln in einem Verwaltungszweig. So kommt es, daß gerade bei Beratung des Etats sich mitunter recht umfangreiche Debatten entspinnen über Gegenstände, die scheinbar mit der Erledigung des Etats gar nichts zu tun haben. Das A. H. wie die Stadtverordnetenversammlung wirken bei der Feststellung aller im Haushaltsetat enthaltenen Ausgaben und Einnahmen mit. Aber daraus folgt noch nicht, daß beide das Recht haben, alle Einnahmen und Ausgaben jährlich erst zu bewilligen. Es bedarf daher die Frage, inwiefern die Stadtverordnetenversammlung bezüglich dieses Ausgaben- und Einnahmenbewilligungsrecht dem A. H. gleicht, noch einer weiteren Erörterung:

Die herrschende Ansicht, die u. a. von Laband,[2] Gerber[3], G. Meyer[4], Schultze[5], Brie[6], Bornhak[7] mit zum Teil kleinen Modifikationen vertreten wird, geht dahin, daß der Staatshaushaltsetat keine Rechtsnormen enthalte, sondern ein Gesetz im formellen Sinne sei.[8] Er sei infolgedessen nicht das rechtliche Fundament für die

[1]) Vergl. Bitter S. 474.
[2]) St. R. II, S. 994.
[3]) St. R. S. 168.
[4]) St. R. § 204.
[5]) a. a. O. 11. § 198.
[6]) Archiv f. öffentl. R. IV, 34.
[7]) St. R. III, S. 573 ff.
[8]) gegen d. herrsch. Ans. bes. Zorn: Hirths Annalen 1889. S. 344.

zu Recht bestehenden Einnahmen und Ausgaben. Daß die nicht steuerartigen Einnahmen, also solche, welche aus den Erträgen des Staatsvermögens herrühren, der Bewilligung des Landtages nicht unterliegen, bedarf, weil von jeher unbestritten, auch hier keiner weiteren Begründung. Bei Einnahmen aus Steuern und ähnlichen Abgaben ist zu unterscheiden zwischen solchen, welche auf Gesetzen beruhen, und solchen bei denen dies nicht der Fall ist. Im ersteren Falle ist Rechtstitel für die Einnahmen das betreffende Gesetz. Vergl. a. 100, 109 V. U. Einnahmen aus solchen Steuern dagegen, welche nur auf Grund der im Etatsgesetz zum Ausdruck gelangenden, für das betreffende Etatsjahr geltenden Bewilligung des A. H. erhoben werden dürfen, müssen jedes Jahr von neuem bewilligt werden. Rechtlich notwendige Ausgaben, d. h. solche, die auf einer gesetzlichen oder privatrechtlichen Verpflichtung beruhen, dürfen nicht verweigert werden und unterliegen nicht der Bewilligung des Landtages, im Gegensatz zu den Ausgaben, welche in der bestehenden Gesetzgebung keine Stütze finden; hier kann man in der Tat von einem Bewilligungsrecht der Abgeordneten im wahren Sinne des Wortes sprechen.

Wie steht es nun im Vergleich dazu mit dem Ausgaben- und Einnahmenbewilligungsrecht der Stadtverordnetenversammlung?

Was zunächst die nicht aus Steuern herrührenden Einnahmen anbetrifft, so gilt dasselbe wie bei dem A. H.: Sie unterliegen der Bewilligung seitens der Stadtverordnetenversammlung nicht, denn der Rechtsgrund für jene ist nicht die Aufnahme in den Etat, welche nur den Charakter einer Veranschlagung hat. Bei Einnahmen aus Steuern muß man auch hier unterscheiden: Die Einnahmen aus selbständigen Gemeindesteuern, die durch Gemeindebeschluß eingeführt sind, bedürfen der Bewilligung seitens der Stadtverordnetenversammlung nicht mehr. Denn Rechtstitel für sie ist der einmal erfolgte gemeinsame Beschluß der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats. Und wie das A. H. bei Feststellung des Etats sich an die bestehenden Gesetze halten muß, so muß dies auch die Stadtverordnetenversamm-

lung bezüglich der mit dem Magistrat gemeinsam gefaßten Beschlüsse. Nur die Einnahmen aus solchen Steuern, welche jährlich erhoben werden, um die Mittel für den durch die anderen Einnahmen noch nicht gedeckten Geldbedarf der Stadt aufzubringen, bedürfen der alljährlichen Bewilligung seitens der Stadtverordnetenversammlung (vergl. § 2, 2 K. A. G.). Dazu gehören vor allem die Zuschläge zur Staatseinkommen-, Gewerbe-, Grund- und Gebäudesteuer. Das Ausgabenbewilligungsrecht der Stadtverordneten ist auch in ähnlicher Weise wie das des A. H. beschränkt. Rechtlich notwendige Ausgaben darf die Stadtverordnetenversammlung nicht verweigern. Für gesetzliche, nicht aber für die auf privatrechtlichen Verhältnissen beruhenden Leistungen hat dies besonders ausgesprochen St. O. § 78, der durch § 19 Z. G. ersetzt worden ist, indem er zugleich für den Fall der Verweigerung die Zwangsetatisierung durch den Regierungspräsidenten zuläßt. Aber auch die auf privatrechtlichen Verhältnissen beruhenden Ausgaben müssen als rechtlich notwendig bezeichnet werden, und dürfen nicht verweigert werden. Nur bezüglich der gesetzlich bestehenden Ausgaben haben die Stadtverordneten ebenso wie die Abgeordneten ein unbeschränktes Ausgabenverweigerungsrecht.

Dieser Unterschied zwischen „rechtlich notwendigen“ und „willkürlichen“ Ausgaben wird praktisch einmal dann, wenn Etatsüberschreitungen vorkommen. Denn wenn solche auch verfassungsmäßig der Genehmigung des A. H. wie der Stadtverordnetenversammlung bedürfen, so müssen doch beide Körperschaften entsprechend den oben entwickelten Grundsätzen die Genehmigung aussprechen, wenn es sich um „notwendige“ Ausgaben handelt, nur bei willkürlichen können beide sie versagen. Bei der Stadtverordnetenversammlung soll allerdings wenn irgend möglich, die Genehmigung zu Ausgaben, welche außer dem Etat geleistet werden sollen, vor der Verausgabung nachgesucht werden, was deshalb leicht möglich ist, weil die Stadtverordnetenversammlung ständig tagt. Vergl. § 67 St. O. a. 104 V. U.

Nach einem Etat können Magistrat wie Regierung nur wirtschaften, wenn ein solcher bereits bei Beginn des Ge-

schäftsjahres festgestellt ist. Ist das nicht der Fall, so müssen Magistrat wie Regierung die Finanzverwaltung während dieser Zeit auf eigene Verantwortung führen. Soweit die Einnahmen infolge Gesetzes oder Verträge weiterlaufen, müssen Magistrat und Regierung diese benützen, um damit die notwendigen Ausgaben zu decken. Bezüglich der willkürlichen bleibt sowohl der Magistrat der Stadtverordnetenversammlung wie die Staatsregierung dem A. H. gegenüber verantwortlich. Beiden Kollegien muß nachgewiesen werden, daß die willkürlichen Ausgaben gerechtfertigt waren.

Wie die Stadtverordnetenversammlung und das A. H. durch ihre Mitwirkung bei Feststellung des Etats Einfluß auf die Festsetzung der Normen haben, nach welchen die staatliche bezw. städtische Finanzwirtschaft geführt werden soll, so haben sie auch beide hinterher das Recht, zu prüfen, ob auch in Wirklichkeit die durch den Etat gesteckten Grenzen innegehalten worden sind: Dies ist das Recht der Kontrolle der Finanzverwaltung. Nach a. 104 V. U. wird die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat auf Grund der Endabschlüsse der Kassen aufgestellt, dann von der Oberrechnungskammer geprüft, festgestellt und mit deren Bemerkungen versehen dem A. H. zur Entlastung der Regierung vorgelegt. Ähnlich ist es bei der Stadtverordnetenversammlung. Nach § 69 St. O. hat der Magistrat die Jahresrechnung, die von dem städtischen Kassenverwalter zu legen ist, zu revidieren und mit seinen Bemerkungen und Erinnerungen den Stadtverordneten zur Prüfung, Feststellung und Entlastung vorzulegen. Die St. O. sieht zwar nicht wie im preußischen Staate einen Rechnungshof vor, der die rechnerische Prüfung vornimmt, weshalb sich von Rechts wegen auch darauf die Prüfung der Stadtverordneten erstrecken sollte; aber tatsächlich ist es in vielen Städten wie beim A. H., d. h. die Stadtverordnetenversammlung beschränkt sich auf die Prüfung, ob der Magistrat nach dem Etat und den diesen ergänzenden Beschlüssen gewirtschaftet hat, d. h., ob die Ausgaben, welche tatsächlich gemacht wurden, erforderlichenfalls von der Stadtverordnetenversammlung bewilligt worden sind; des weiteren erstreckt sich die Prüfung aber auch darauf, ob die Einkünfte

richtig und zweckmäßig verwandt sind, ob die Verwaltung das Ihrige getan hat, um unnötige Ausgaben zu vermeiden usw. Für die Vornahme der rechnerischen Prüfung dagegen werden meist technische Hilfskräfte herangezogen. Die Stadtverordneten beschränken sich dann auf eine Superrevision.[1])

Das Steuerbewilligungsrecht, welches früher bei den ständischen Versammlungen das einzige Recht war, wodurch sie Einfluß auf die Finanzgewalt des Staates hatten, bildet heute nur einen Teil des Budgetrechts der Volksvertretungen, so auch bei der Stadtverordnetenversammlung und dem Abgeordnetenhause. Es umfaßt das Recht, die Einführung neuer Steuern oder Erhöhung bereits bestehender zu beschließen. Bereits bestehende Steuern werden nicht mehr vom Landtage bewilligt. a. 109 V. U. Dasselbe ist für die Stadtverordnetenversammlung anzunehmen, da die gemeinsamen Beschlüsse der städtischen Behörden bis zu ihrer g e m e i n s a m e n Änderung oder Aufhebung fortbestehen.

Heute können Staat und Stadt nicht mehr wirtschaften ohne hin und wieder Anleihen aufzunehmen, um auf diese Weise umfangreiche außerordentliche Ausgaben zu bestreiten, die mehreren Generationen zugute kommen. Entsprechend der Wichtigkeit solcher Geldaufnahmen für Staat und Gemeinde hat man das Budgetrecht der Stadtverordneten und Abgeordneten auch darauf erstreckt. Für das A. H. ist das in a. 103 V. U. dadurch zum Ausdruck gebracht, daß die Aufnahme von Anleihen nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf. Für die Stadtverordnetenversammlung spricht die St. O. dieses Recht nicht ausdrücklich aus, es ergibt sich aber aus folgenden Erwägungen: Die Aufnahme von Anleihen ist, wie erwähnt, nur Mittel zu dem Zweck für gewisse Ausgaben den nötigen Geldbedarf zu decken. Über

---

[1]) Über das Recht der Stadtverordnetenversammlung, Rechnungsverständige bei der Revision des städtischen Rechnungswesens zuzuziehen, vergl. Min. Reskr. v. 15. 3. 1833, Kamptz. Annalen 27, 112. Min. Reskr. v. 4. 3. 1840. Min. Bl. d. i. V. S. 80, welche sich dafür, besonders auch für kleine Städte, aussprechen. Reskr. v. 22. 10. 1837 (Kamptz. Annalen XXI, S. 1002), welches sich dagegen ausspricht.

die Ausgaben selbst hat die Stadtverordnetenversammlung zu beschließen; bei der Beschlußfassung hierüber ist aber auch die Deckungsfrage der Ausgaben zu entscheiden und daher auch zu bestimmen, ob die Deckung durch Anleihe erfolgen soll.

§ 21. III. Die Kontrollrechte der Stadtverordnetenversammlung und der Volksvertretung bezüglich der gesamten Staats- bezw. Stadtverwaltung.

Schließlich steht dem A. H. wie der Stadtverordnetenversammlung noch das Recht zu, die gesamte Staats- bezw. Stadtverwaltung zu überwachen. Als Mittel dafür kommt einmal in Betracht das sogenannte Enquêterecht. a. 82 V. U. sagt: Eine jede Kammer hat die Befugnis, behufs ihrer Information, Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen. Und nach §37 St. O. kann die Stadtverordnetenversammlung, um sich von der Ausführung ihrer Beschlüsse und von der Verwendung aller Gemeindeeinnahmen Überzeugung zu verschaffen, Ausschüsse aus ihrer Mitte ernennen.

Ein anderes Mittel der Kontrolle ist für das Abgeordnetenhaus in dem sogenannten Interpellationsrecht gegeben, d. h. dem Recht, Anfragen an die Regierung über Vorkommnisse in der Staatsverwaltung zu richten. Allerdings kann man von einem Interpellations„recht“ nicht sprechen, weil dem Rechte der Volksvertretung keine gesetzlich normierte Pflicht der Regierung gegenübersteht, eine Anfrage zu beantworten, oder überhaupt auf sie einzugehen.[1]) Wo diese Verpflichtung der Regierung nicht besteht, sagt Laband,[2]) ist das Interpellationsrecht der Volksvertretung „weiter nichts als die allgemeine sehr vielen Menschen zukommende Fähigkeit an die Regierung Fragen zu stellen, welche dieselben nach ihrem Belieben einer Antwort würdigen oder unbeantwortet lassen kann.“ Der Stadtverordnetenversammlung steht dieses Interpellationsrecht gegenüber dem Magistrat ebenso wie dem A. H. gegenüber der Regierung zu. Aber

---

[1]) vergl. Hatschek, Allg. St. R. I. S. 101.

[2]) St. R. S 284.

ebenso wie dort die Regierung, braucht auch hier der Magistrat eine solche Anfrage nicht zu beachten.

Sobald allerdings die Stadtverordnetenversammlung die „Anfrage“ in einem „Antrage“ formuliert, muß der Magistrat dazu Stellung nehmen. Eine diesbezügliche Analogie besteht bei dem Abgeordnetenhause im Verhältnis zu der Regierung nicht.

Ähnlich steht es mit dem sogenannten Petitionsrecht, d. h. dem Rechte des A. H. und der Stadtverordnetenversammlung Bittschriften von seiten des Volkes bezw. der Bürgerschaft entgegen zu nehmen und eventuell an die Regierung bezw. den Magistrat weiter zu geben. Auch dieses Petitionsrecht ist kein besonderes Recht. Von ihm sagt Laband,[1]) es sei ein natürliches Recht von ähnlichem Inhalt wie das Recht Briefe zu schreiben und Lieder zu singen. Nur dadurch kann die Petition auch als Mittel der Kontrolle der Verwaltung einige Bedeutung erhalten, daß das A. H. und die Stadtverordnetenversammlung durch Entgegennahme der Individualbeschwerden die Sache zu ihrer eigenen machen, und ihr dadurch einen gewissen Nachdruck verleihen. Vergl. a. 81, 3 V. U.[2]).

§ 22. C. Ähnlichkeiten in der Geschäftsbehandlung beider Kollegien.

Um das Bild von der Ähnlichkeit des Abgeordnetenhauses und der Stadtverordnetenversammlung zu vervollständigen, wird man auch noch darauf einzugehen haben, inwiefern sich die Geschäftsbehandlung bei beiden gleicht. Die Bestimmungen hierüber sind nur zum kleineren Teile in den beiderseitigen Grundgesetzen, zum größeren in den Geschäftsordnungen enthalten.

Was zunächst den Geschäftsgang anbetrifft, so steht sowohl der Stadtverordnetenversammlung wie dem Abgeordneten-

---

[1]) St. R. I. S. 282 Anm. 3.

[2]) Außer diesem Recht steht der Stadtverordnetenversammlung nach § 37 St. O. das Recht zu, vom Magistrat die Einsicht der Akten zu verlangen. Vergl über den Umfang dieses Rechts Schön, S. 137, Anm. 1. Oertel. Anm. 3 zu § 37. Min. Erl. v. 6. VI. 41. (M. Bl. S. 162) v. 12. VI. 1863 (M. Bl. S. 234).

hause das Recht der Initiative zu, d. h. das Recht, aus eigenem Antriebe Gesetzesvorschläge bezw. Anträge über Gemeindeangelegenheiten einzubrigen, Art. 64 V. U. Die St. O. erwähnt jenes Recht nicht besonders. Es ist aber entsprechend der Stellung der Stadtverordnetenversammlung gegenüber dem Magistrat als selbstverständlich anzusehen.

Ferner ist sowohl die Stadtverordnetenversammlung wie das Abgeordnetenhaus nicht als beschlußfähig anzusehen, wenn eine bestimmte Zahl von Mitgliedern nicht anwesend ist. Das Quorum, d. h. die zur Beschlußfähigkeit erforderliche Mindestzahl beträgt in beiden Fällen die Hälfte der Mitglieder. Für die Berechnung dieser Hälfte ist maßgebend die gesetzlich bezw. bei der Stadtverordnetenversammlung auch statutarisch festgesetzte Gesamtzahl der Mitglieder beider Versammlungen, nicht etwa die Hälfte der zufällig gerade vorhandenen Abgeordneten. (Für die Stadtverordnetenversammlung bestimmt § 42 eine Ausnahme, wenn der Gegenstand zum zweiten Male zur Verhandlung kommt.) St. O. § 42. V. U. a. 80.

Wenn A. 60 bestimmt, daß die Minister Zutritt zu jeder Kammer haben und auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden müssen, daß andererseits aber auch jede Kammer die Gegenwart der Minister verlangen kann, so entspricht dem ungefähr die Bestimmung des § 38, 3 St. O., wonach der Magistrat zu allen Sitzungen eingeladen wird und wonach die Stadtverordneten verlangen können, daß Abgeordnete des Magistrats in ihnen anwesend sind. Der Magistrat muß ferner nach jener Bestimmung gehört werden, so oft er es verlangt. Es könnte fraglich sein, was im ersten Falle „daß jeder Zeit“ und im zweiten Falle das „so oft er es verlangt“ bedeutet. Es hat jedenfalls nicht zu bedeuten, daß der betreffende Vertreter der Regierung bezw. des Magistrats verlangen kann, daß ein anderer Redner seine Rede unterbricht und ihm dafür das Wort erteilt wird. Dagegen kann er, sowie der gerade sprechende Redner geendet, verlangen, außerhalb der Rednerliste gehört zu werden. Dies gilt sogar nach Schluß der Debatte. Die Geschäftsordnungen enthalten dann gewöhnlich die Bestimmung, daß die Debatte wieder

als eröffnet gilt, wenn ein Vertreter der Regierung bezw. des Magistrats nach geschlossener Beratung das Wort ergreift. G. O. z. A. H. § 49, Br. G. O. § 30 und Berl. G. O. § 47.

Über die Behandlung der Vorlagen und Anträge in den Plenarversammlungen der Stadtverordnetenversammlung und des Abgeordnetenhauses bestehen folgende analoge Vorschriften:

Die Vorlagen der Regierung oder des Herrenhauses bezw. bei der Stadtverordnetenversammlung die Tagesordnung der zur Verhandlung kommenden Gegenstände, sowie alle förmlich eingebrachten Anträge von Mitgliedern der beiden Kollegien werden durch den Vorsitzenden den Mitgliedern vorher mitgeteilt. G. O. z. A. H. § 15, Br. G. O. § 16.

Im Abgeordnetenhause erfolgt die erste Beratung über Gesetzentwürfe frühestens am dritten Tage, nachdem der Gesetzentwurf gedruckt und in die Hände der Mitglieder gekommen ist. In ähnlicher Weise erfolgt die Beratung der Vorlagen des Magistrats in der Stadtverordnetenversammlung erst, nachdem die Gegenständen der Verhandlung zwei freie Tage vorher den Mitgliedern bekannt gegeben sind. G. O. z. A. H. § 16, Br. G. O. § 16, Berl. G. O. § 11, St. O. § 40, 2. Das Resultat der Beratung tritt in die Erscheinung durch die Beschlußfassung; letztere erfolgt entweder unmittelbar oder nachdem eine Beratung in einer Kommission vorausgegeangen ist. Die gefaßten Beschlüsse, amtlichen Anzeigen des Vorsitzenden, gestellten Anträge, Interpellationen usw. werden in einem Protokoll niedergelegt, welches vom Vorsitzenden und einigen nach der G. O. bestimmten Mitgliedern, meist den Schriftführern unterzeichnet wird.

Kein Mitglied darf sprechen, ohne vorher das Wort verlangt und vom Vorsitzenden erhalten zu haben. Bemerkungen zur Geschäftsordnung haben den Vorrang vor den Vorträgen der eingezeichneten Redner. Persönliche Bemerkungen sind erst nach Schluß der Debatte oder im Falle der Vertagung nach Annahme des Vertagungsantrages gestattet. G. O. z. A. H. § 45, Br. G. O. § 27 und Berl.

G. O. § 43. Die Anmeldung zum Wort erfolgt bei dem die Rednerliste führenden Schriftführer bezw. Beisitzer. Der Vorsitzende ist berechtigt, die Redner zur Sache zu rufen. Ist dies in derselben Rede ohne Erfolg zweimal geschehen, so ist nach den meisten Geschäftsordnungen Wortentziehung möglich. Vergl. G. O. z. A. H. § 48, Br. G. O. § 28, Berl. G. O. § 45. Der Schluß der Verhandlungen erfolgt durch den Vorsitzenden, wenn sich kein Redner mehr meldet, oder auch auf Beschluß der Versammlung. Die hierbei zu beachtenden Formalitäten regelt die Geschäftsordnung. In letzterer wird auch Bestimmung getroffen, auf welche Weise ein richtiges Resultat der Beschlußfassung herbeigeführt bezw. festgestellt werden soll. (Abstimmung durch Handaufheben, Aufstehen, Stimmenzählung usw.) Vergl. G. O. z. A. H. § 55, 50, Br. G. O. § 32, Berl. G. O. § 52.

Schließlich ist noch die Ähnlichkeit der Ordnungsbestimmungen zu erwähnen: Verletzt ein Mitglied die Ordnung, so wird es vom Leiter des Staats- bezw. Stadtparlaments darauf zurückgewiesen. Hierüber sowie auch über die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Zuhörerräumen treffen die Geschäftsordnungen im einzelnen nähere Bestimmungen. G. O. z. A. H. § 64—68, Br. G. O. § 41—42, Berl. G. O. § 57—59, St. O. § 46. Das schärfste Mittel, das danach der Vorsitzende anzuwenden hat, dürfte die Schließung der Versammlung und die Entfernung der Zuhörer von der Tribüne sein, Maßregeln, welche bei uns, wenn sie überhaupt nötig werden, selten vorkommen.

Lebenslauf.

Am 19. September 1888 wurde ich, Herbert Peucker, in Straußberg, Kreis Ober-Barnim, als Sohn des damaligen Rechtsanwalts und Notars Dr. phil. Oskar Peucker, jetzt Rechtsanwalt und Notar, Justizrat in Breslau und seiner Ehefrau Klara geb. Gerber geboren. Ich gehöre der evangelischen Konfession an und bin preußischer Staatsangehöriger.

Nach der Übersiedelung meiner Eltern nach Sorau N/L. besuchte ich die Vorschule am dortigen Kgl. Gymnasium. Meine weitere Schulbildung genoß ich in Breslau, wohin meine Eltern im Jahre 1897 ihren Wohnsitz verlegten. Ich bestand hier am St. Elisabethgymnasium im September 1907 die Reifeprüfung.

Darauf studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften zunächst an der Kgl. Universität Breslau drei Semester, hierauf ein Semester in München, und noch zwei Semester in Breslau.

Am 9. Februar 1911 bestand ich beim Oberlandesgericht in Breslau die erste juristische Staatsprüfung. Augenblicklich bin ich zu meiner Ausbildung am Amtsgericht Trebnitz i. Schl. beschäftigt.